

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtlusosakond

Björn Rannamägi

**PÄÄSTEAMETI JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE
TULEOHUTUSALASE KOOSTÖÖ JA
KOMMUNIKATSIOONI TÕHUSTAMINE**

Magistritöö

Juhendaja: Arvi Kuura, PhD

Pärnu 2020

Soovitan suunata kaitsmisele

Arvi Kuura

/digiallkirjastatud/

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

Gerda Mihhailova

/digiallkirjastatud/

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Björn Rannamägi

/digiallkirjastatud/

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Riigi ja kohalike omavalitsuste roll ning koostööpõhimõtted elanikkonna tuleohutuse tagamisel	7
1.1. Riigi ja kohaliku tasandi roll elanikkonna tuleohutuse tagamisel	7
1.2. Riigi ning kohaliku tasandi koostöö ja kommunikatsiooni mudelid	15
1.3. Võimalikud lähenemised ja eesmärgid tuleohutuse tagamisel	21
2. Uuring koostöö ja kommunikatsiooni parendamisest	30
2.1. Ülevaade Päästeametist ja haldusreformist, uurimisprotsessi ja metoodika kirjeldus	30
2.2. Koostöö ja kommunikatsiooni parendamise uuringu tulemused	37
2.3. Järeldused ja ettepanekud	58
Kokkuvõte	63
Viidatud allikad	65
Lisa 1. Kohalike omavalitsuste esindajate intervjuude analüüs	77
Lisa 2. Päästeameti esindajate intervjuude analüüs	78
Lisa 3. Persoonad	79
Lisa 4. Intervjuu kava kohalike omavalitsute töötajatele	80
Lisa 5. Intervjuu kava Päästeameti töötajatele	82
<i>Summary</i>	84

SISSEJUHATUS

Turvalise elukeskkonna loomine ja hoidmine on igale inimesele oluline. Erinevate riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste (edaspidi KOV) koostöö saab tagada ohutu elukeskkonna. Siseturvalisuse arengukava 2015–2020 toob välja, et kõigile piirkondadele on keeruline tagada võrdseid siseturvalisuse teenuseid, kuna suureneb linnastumine, hajaasustatus ning pendelränne. Seega, piirkondlike erinevuste vähendamiseks ja turvalise elukeskkonna loomiseks, on väga oluline elanike kaasamine ja koostöö KOVidega. (Siseturvalisuse arengukava... 2014, lk 29)

Päästeameti (edaspidi PÄA) peamine eesmärk on vähendada tules ja vees hukkunute arvu ning jõuda aastaks 2025 Põhjamaade tasemele, st et tules hukkunute arv aastas on kuni 12 ja vees hukkunuid 20. Lisaks on püstitatud veel mitmeid eesmärke, nt hoonetulekahjude arvu vähenemine, varakahjude vähenemine, ennetustöös osalevate partnerite arvu suurendamine ja elanikkonna ohutusalane teadlikkuse suurenemine (Päästeameti strateegia..., 2016). Kahjuks on Eestis tule- ja veeõnnetustes hukkunuid kordades rohkem, näiteks 2019. aastal hukkus tules 43 ja uppus veeõnnetustes 36 inimest ja toimus 1135 hoonetulekahju (Päästeamet, 2020). Õnnetusjuhtumite vähendamiseks ja ärahoidmiseks on suur osa igaühe käitumise muutmisel ja parendamisel.

Maailmapraktikas keskendutakse väga palju tulekahju põhjuste uurimisele ning seda enamjaolt kõige haavatavamate elanikkonna gruppide seas – eakad ja lapsed (Harpur, *et al.*, 2013; Coty, *et al.*, 2015; Lehna, *et al.*, 2017; Runefors, *et al.*, 2017; Knuth, *et al.*, 2017; Halvorsen, *et al.*, 2017; Mytton, *et al.*, 2017; Byun, 2019), aga ka alkoholi tarbimisele koos hooletu suitsetamisega, kui ühele kõige enam tulekahjusid põhjustavale tegurile (Bruck, *et al.*, 2011). Eesti ülikoolides on Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostööd käsitletud vähestes üliõpilastöödes. Mäeker (2018) uuris oma magistritöös keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahelist koordinatsiooni tuleohutuse alases ennetustöös. Kohv (2015) uuris oma lõputöös, kuidas kujundatakse koostöös kohalike omavalitsustega tuleohutusalaselt turvalisemat elukeskkonda Jõgevamaa näitel, keskendudes ainult sotsiaalsete probleemidega inimestele.

Käesolevas magistritöös uurib töö autor tuleohutuselase koostöö ja kommunikatsiooni toimimist Päästeameti ja Eesti kohalike omavalitsuste vahel.

Uurimisküsimused, millele vastust otsitakse on:

- Millised on peamised kitsaskohad riigiameti ja kohalike omavalitsuste koostöö ja kommunikatsiooni korraldamisel?
- Milliseid võimekusi on vaja riigiametil ja kohalikel omavalitsustel arendada koostöö ja kommunikatsiooni parendamiseks?

Magistritöö eesmärk on teha ettepanekuid Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostööd ja kommunikatsiooni eeldavate tuleohutuselaste teenuste koordineerimise parendamiseks.

Töö eesmärgist lähtuvalt püstitatakse uurimisülesanded:

- selgitada riigiameti ja kohalike omavalitsuste vaheliste koostöövõrgustike olemust ja spetsiifikat;
- luua kontseptuaalne alus riigiameti ja kohalike omavalitsuste koostöös osutavate teenuste koordineerimise ja kommunikatsiooni parendamiseks;
- analüüsida Päästeameti ja Eesti kohalike omavalitsuste koostöös osutavate teenuste koordineerimist ja kommunikatsiooni ning selgitada välja probleemkohad, milles koordineerimine ja kommunikatsioon ei ole piisav;
- teha uuringu tulemustest järeldused ja ettepanekud Päästeameti ja Eesti kohalike omavalitsuste koostöös osutavate teenuste koostöö- ja kommunikatsiooniprotsesside parendamiseks.

Käesolev magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud. Töö koosneb kahest peatükist ja alapeatükkidest. Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade riigi ja KOVi mõistest, riigi ja KOVi ülesannetest tuleohutuse tagamisel, samuti koordineerimise ja kommunikatsiooni protsessidest. Lisaks selgitatakse koostöövõrgustiku olemust ja toimivust.

Teises peatükis ehk empiirilises osas antakse ülevaade Päästeametist ja tules hukkunute statistikast ning Eestis läbiviidud viimasest haldusreformist. Põhjendatakse koostöö ja

kommunikatsiooni parendamise uuringu läbiviimise metoodikat, analüüsitakse intervjuude vastuseid ja esitatakse uuringu tulemused ning tehakse saadud tulemuste põhjal järeldusi ning vajadusel ettepanekuid. Töö lõpeb kokkuvõttega.

Magistritöö autor tänab retsenseerijat Raigo Ernitsat asjakohaste märkuste eest ning juhendaja Arvi Kuurat, kelle toetus ja nõuanded aitasid kaasa magistritöö valmimisele. Samuti tänab autor kõiki uuringus osalenud kohalike omavalitsuste spetsialiste ja Päästeameti ametnikke.

1. RIIGI JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE ROLL NING KOOSTÖÖPÕHIMÕTTED ELANIKKONNA TULEOHUTUSE TAGAMISEL

1.1. Riigi ja kohaliku tasandi roll elanikkonna tuleohutuse tagamisel

Avalik sektor pakub elanikkonnale palju erinevaid teenuseid ning teenib inimeste huve mitmel erineval viisil. Järgides seadust ja korda, tagab avalik sektor ühiskonna liikmete turvalisuse ning elu ja vara kaitse. Selleks, et tagada turvaline elukeskkond, on oluline erinevate asutuste koostöö.

Institutsioonid on vastastikku sõltuvad kogumid. Institutsioonid võimaldavad osalejatel saavutada pidevat kasvavat teenuste vahetamise taset ning väärtustada ühistegevust, seega saavad asutused etendada kesket rolli väärtuste ja teenuste vahetamisel (Vargo & Lusch, 2016, lk 6, 11). Meetmete rakendamiseks pakuvad institutsioonid nii suuniseid kui ka ressursse, samas ka keelde ja piiranguid ning määravad kindlaks kolm institutsionaalset sammast: reeglite kehtestamine ja tegevuste karistamine, st regulatiivne samm, väärtused ja normid ehk normatiivne samm ja raamistike moodustamine ja tõlgendamine s.o kognitiivne samm (Scott, 2008, lk 50).

Väärtuste loomise mõistmisel muutuvad oluliseks erinevat tüüpi koordineerimismehhanismid ja institutsionaalsed korraldused, samuti teineteisest sõltuvad asutused (Vargo & Lusch, 2011, lk 184). Seega on väärtuspakkumise puhul oluline asutustevaheline koostööpõhimõtete sarnasus. Väärtus luuakse ressursside integreerimise kaudu, mida pakuvad paljud allikad, sh nii avalik kui ka erasektor (Vargo & Lusch, 2016, lk 11). Cannon *et al.* (2000, lk 183) toovad välja viis koostöö nõuet – paindlikkus, solidaarsus, vastastikkus, konfliktide ühtlustamine ja võimu kasutamine. Käesolevas töös keskendutakse avaliku sektori institutsioonide vahelisele koostööle.

Painter & Jeffrey (2009, lk 25) toovad välja, et kui määratleme riigi nn olemuse ühes kohas või ajastul, siis võib eeldada, et teisel ajahetkel või ruumis omistatakse riigile hoopis erinevaid tunnuseid. Riik on inimühenduste vorm, mis eristub teistest ühiskonnarühmadest oma eesmärgi, korra ja turvalisuse kehtestamise kaudu. Riigil on oma territoorium, geograafilised piirid, seadused, jurisdiktsioon ja suveräänsus. (Britannica Online Encyclopedia, 2020) Riik on mittefüüsiline isik, mida esindavad inimesed, kes on valitud antud riigis valitsusvõimu teostajaks (Robinson, 2013, lk 560). Kõige enam tuntud riigi õigusteoreetiline käsitlus on Georg Jellineki kolme elemendi õpetus (*Drei-Elemente-Lehre*), mille kohaselt on riigil kolm tunnust: rahvas, territoorium ja suveräänsus (Arumäe, 2012, lk 44).

Selleks, et hajutada vastutust ja ressursse ning vähendada valitsuse kulusid, on keskvalitsusel mõistlik vastutuse üleandmine madalamale valitsemistasandile. Detsentraliseerimine on protsess või seisund, mis koosneb mitmest riiklikust poliitikast, mis kannavad vastutuse, ressursid või volitused kõrgemalt valitsustasandilt madalamale (Falleti, 2005, lk 328). Administratiivne detsentraliseerimine (*administrative decentralization*) hõlmab teenuste osutamise autonoomia üleandmist madalamatele valitsustasanditele (Alonso, *et al.*, 2015, 649). Poliitiline detsentraliseerimine (*political decentralization*) viitab poliitilise võimu või piirkondlike osalejate valimisõigusele (Falleti, 2005, lk 329). Alonso *et al.* (2015, lk 649) sõnul ei välista kaks detsentraliseerimise vormi teineteist, kuna poliitiline detsentraliseerimine loob sageli haldusliku raamistiku detsentraliseerimise.

Tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise praktikate kasutamine juhtimises on ühe protsessi kaks osapoolt, kui midagi detsentraliseerida, tuleb samavõrra midagi tsentraliseerida ning riigi kesktasandi ja KOVi suhtes jääb detsentraliseerimise järel riigile peamiselt (Kattai, *et al.*, 2019, lk 11):

- üldine poliitika kujundamine,
- õiguskeskonna loomine,
- fiskaalraamistiku kujundamine,
- seire ja nõustamine.

Olle (2002, lk 16) märgib, et avaliku halduse valdkonnas rajaneb omavalitsus detsentralisatsioonil, vahetul lähedusel vastava valdkonnaga (subsidaarsuse põhimõte) ja demokraatlikul legitiimsioonil (oma ülesannete täitmine sellega vahetult seotud isikute grupi poolt). Detsentraliseerimine annab kõrgema taseme võimudele haldusvastutuse ning madalama tasandi valitsusele haldusvabaduse (Shon & Cho, 2019, lk 187). Ka Ponguta, *et al.* (2019, lk 327) jõudsid järeldusele, et detsentraliseerimine on kohaliku valitsustasandi autonoomia ja vastutuse suurendamine.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (1985) artikkel 3 lg 1 järgi tähendab kohalik omavalitsus kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavat osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust (Euroopa kohaliku 1985).

Vastavalt Euroopa Liidu subsidaarsusprintsipile, tuleb kõiki avaliku sektori ülesandeid lahendada nii madalal juhtimistasandil kui võimalik ja nii kõrgel juhtimistasandil kui hädavajalik (Reiljan & Timpmann, 2010, lk 605). Madalama tasandi valitsusele suurema kaalutusõiguse andmine on positiivne, kuna on jõutud järeldusele, et detsentraliseeritud süsteem töötab paremini kui üks tsentraliseeritud süsteem ning kohalikud omavalitsused on oma elanikele lähemal ja suudavad vastavalt vajadusele oluliselt kiiremini reageerida (Shon & Cho, 2019, lk 188). Seega on vaja avaliku sektori poliitikat, mis tegeleb tegelike vajaduste ja probleemidega, st avaliku sektori poliitika eesmärk on reageerida kogukonnas tekkivatele probleemidele või vajadustele (Panjaitan, *et al.*, 2019, lk 148). Kattai, *et al.* (2019, lk 6) sõnul saab kvaliteetset ja tõhusat teenust osutada kohaliku tasandi omavahelises, riigi ja KOVide vahelises koostöös. Teenuste kvaliteet võib omavalitsuste lõikes erineda, kuna väiksematel omavalitsustel puudub ressurss vajalikul tasemel teenuseid osutada (Halvorsen, *et al.*, 2017, lk 2).

Erinevatel tasanditel keerukate probleemide lahendamiseks on väga oluline koordineerimise võimekus erinevate valitsusasutuste vahel, mis võib kulgeda hierarhiliselt kui ka mittehierarhiliselt (Lodge & Wegrich, 2014, lk 41). Lægreid & Rykkja (2015, lk 961) tõdevad, et viimastel aastakümnetel on avalikus sektoris parem koordineerimine olnud üks juhtivamaid teese mitmetasandilise valitsemise ja kogu valitsust hõlmavate algatuste tekkeks. Koordineerimine on kui vahend ja mehhanism,

mille eesmärk on edendada organisatsioonide ülesannete ja saavutuste vabatahtlikku või sunniviisilist vastavusse viimist (Bouckaert, *et al.*, 2010, lk 16).

Koordineerimismehhanisme saab liigitada (Bouckaert, *et al.*, 2010, lk 50):

- hierarhia-tüüpi (*hierarchies*);
- turu-tüüpi (*markets*)
- võrgustiku-tüüpi (*networks*).

Hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanismide puhul toimub reeglite ja juhendite kehtestamine ülevalt alla hindamise ja kontrollimise kaudu ning põhineb autoriteedil ja võimul (Lægreid, *et al.*, 2015, lk 928). Tavaliselt on riigi keskvalitsus vastavalt eesmärgile või ülesannetele spetsialiseerunud vertikaalselt ja tugev vertikaalne koordineerimine võib tagada optimaalse koostöö mitmete organisatsioonide vahel (Lægreid & Rykkja, 2015, lk 965).

Turu-tüüpi koordineerimismehhanismid tulenevad erinevate osapoolte vahel toimuvast teabevahetusest, kus määrav on läbirääkimised ja konkurents (Lægreid, *et al.*, 2015, lk 934). Turu-tüüpi koordineerimismehhanism on hierarhilisele koordineerimismehhanismile kõige sagedamini pakutav alternatiiv (Peters, 1998, lk 298). Avalikus sektoris võib vahetus toimuda mitmesuguste kaupadega, mitte ainult raha ja lepingutega, vaid ka teabevahetusega, mis võib olla avaliku sektori organisatsioonides peamine vahetukaup (Peters, 1998, lk 298).

Võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanismid põhinevad erinevate osapoolte ühistele huvidele ja väärtustele (Lægreid, *et al.*, 2015, lk 934). Võrgustikke võib vaadelda alternatiivse või täiendava koordineerimismehhanismina ning neid seostatakse sageli ka töörühma reformidega (Lægreid & Rykkja, 2015, lk 963) ning nad keskenduvad sageli valitsuse ja valitsusväliste osalejate koostoimimisele ja vastastikusele usaldusele (Klijn & Koppenjan, 2012, lk 6).

Erinevad võrgustikud toetavad organisatsioonide vahelist kui ka organisatsioonide sisest innovatsiooni, mida iseloomustab korduv suhtlus organisatsiooni liikmete vahel, kellel on piisav kontroll oma ressursside üle ning kes ühiselt otsustavad nende kasutamist. Traditsiooniliselt esindab võrguliikmete vahelist suhtlust hierarhiline struktuur, kus

süsteemi haldamisel on juhtroll silmapaistval liikmel. Sellist võrkude juhtimist kirjeldatakse orkestratsiooni mudeli (*orchestration model*) abil, kus võrgustiku kokkukutsuja ehk orkestrandi põhirollil on eriline tähtsus ja mõju ning seda just oma individuaalsete omaduste ja silmapaistva positsiooni tõttu. (Dhanasai & Parkhe, 2006, lk 660, 662) Orkestratsiooni mudel eeldab, et võrgustiku liikmed järgivad omaenda huve ja nad ei ole algatuste suhtes inertsed, seega mõjutab võrgustiku kokkukutsuja tulemust ning süsteemi kujundust võrgustikus toimuvate protsesside loomise ja arendamise kaudu. Samas koreograafia mudel (*choreography model*) arvestab kõigi võrgustiku liikmetega ja ei tugine ühele põhitegijale ning reguleerib käitumist, kujundades võrgu liikmetevahelise ühenduvuse ja sidususe taset. See on organisatsioonisüsteem, mis suudab teatud tegevusi säilitada ja annab tulemuseks selgelt määratletud turuvõimalused. Võrguprotsesside juhtimist koreograafias vaadeldakse asünkroonsete infovoogudega, kuid orkestratsioonis juhib võrgustiku kokkukutsuja protsesse otse. (Ferraro & Iovanella, 2015, lk 2, 6)

Tabel 1 kirjeldab peamisi erinevusi orkestratsiooni ja koreograafia mudelite vahel.

Tabel 1. Orkestri- ja koreograafiamudelite põhiomadused

Orkestreeritud võrgustik	Koreograafiline võrgustik
Individuaalne juhtimine	Hajutatud juhtimine
Hierarhiline organisatsioon	Heterarhiline (horisontaalne ja avatud) organisatsioon
Selgelt määratletud tulemus	Innovatsioonitulemuste lai määratlus
Innovatsiooni võimenduse juhtimine	Ontoloogia ehk olemuspõhine võimendus
Innovatsiooni sidususe juhtimine	Võrgustiku liikmete poolt juhitud sidusus
Selgelt määratletud turuvõimalused	Vähem määratletud turuvõimalused
Keskuse poolt varade kontroll	Varad on jagatud üle võrgustiku
Keskus on väärtusloomest ja innovatsioonist kasusaaja	Väärtuse loomisel ja lisamisel on kasu kõigile liikmetele

Allikas: Ferraro & Iovanella, 2015, lk 6

Seega võib öelda, et orkestreeritud ja koreograafilisel mudelil on erinevusi, kuid samas võib tekkida nii ühisosa, kui toimuda segunemine. Võrgustike teooriate kohaselt on oluline organisatsiooni ja selle liikmete analüüs ning suhted oma sidusrühmadega. (Sellenberg, 2017, lk 39)

Kuigi Bouckaerti ja tema kolleegide klassikaline lähenemisviis eristab kolme peamist koordineerimismehhanismi, on tegelikkus palju keerukam hõlmates erinevaid

hübriidvalikuid, mitte ainult konkreetseid selgeid koordineerimismehhanisme (Lægreid, *et al.*, 2015, lk 935). Hübriidorganisatsioonid kavandavad oma ärimudeleid selliselt, et nad saaksid osaleda konkreetse sotsiaalse või keskkonnavalase probleemi leevendamisel (Haigh, *et al.*, 2015, lk 7). Neid on nimetatud ka sotsiaalseteks või keskkonna ettevõteteks (Holt, 2011, lk 241). Hübriidorganisatsioonide ärimudelid on kestlikud, kuna nad kavandavad oma ärimudelid selliselt, et see võimaldab tegeleda ühe konkreetse probleemiga (Haigh & Hoffman, 2014, lk 227).

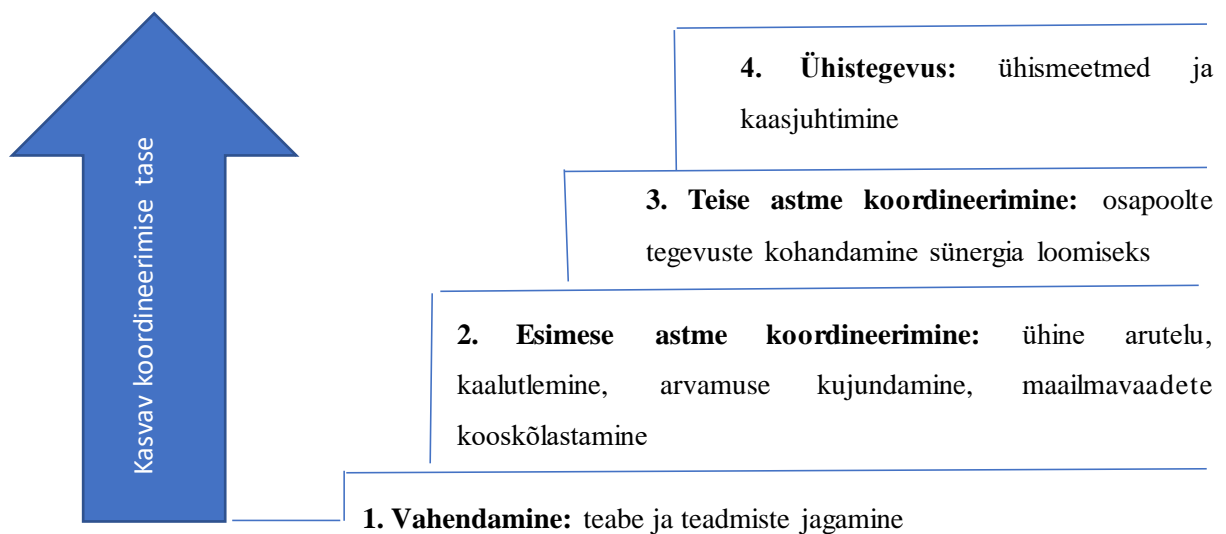
Hämäläinen *et al.* (2016, lk 2) tõdevad, et koordineerimisprobleemid võivad esineda vertikaalselt, st erinevate haldustasandite vahel kui ka horisontaalselt ehk erinevate poliitikavaldkondade ja sektorite vahel. Koordineerimist mõjutavad nii süsteemi keerukus kui ka osalejate paljusus ning sidusrühmade vastandlikud huvid ja tööjaotus erinevatel valitsustasanditel (Lægreid, *et al.*, 2015, lk 928). Võib öelda, et avalikus sektoris eksisteerivad samaaegsed, kattuvad, üksteist täiendavad ja samas konkureerivad organisatsioonilised vormid.

Erinevad koordineerimismehhanismid aitavad riigi ja KOVide omavahelist koostööd paremini korraldada. Koordineerimist kui tõhusat koostööd peetakse tulemuslikuks, samas koostöö hõlbustamine osutab koordineerimisele kui protsessile ning viimase 30 aasta jooksul on koordineerimine avalikus sektoris muutunud väga oluliseks, läbi on viidud erinevaid reforme eesmärgiga luua integreeritum avalik sektor (Lægreid, *et al.*, 2015, lk 936). Koordineerimist võib määratleda kui erinevate üksuste ja osalejate ülesannete ja jõupingutuste ühtlustamist, et saavutada määratletud eesmärgid (Verhoest & Bouckaert, 2005, lk 92). Koostöö sõltub alati mingist koordineerimise vormist, samas ei pruugi koordineerimine tingimata koostöö olla (Almklov, *et al.*, 2018, lk 98).

Traditsiooniliselt on avalik-õiguslikel organisatsioonidel bürokraatlik juhtimiskultuur, mida mõjutab ülalt alla suunatud hierarhia ja põhiülesannete määratud rollid, kuna see aitab minimeerida haldusvaldkondade vahelisi konflikte (Hansson & Weinholt, 2019, lk 520). Institutsionaalse keerukuse olukorras kasutatakse sageli võrgustiku-tüüpi koordineerimist, kuna hierarhiline koordineerimise tüüp jääb sageli huvigruppide autonoomsete seisukohtade, põhjuste ja tagajärgede ebakindluse tõttu ebapiisavaks, kuid sellegipoolest töötab riigiasutuste kaasamisel võrgustiku-tüüpi koordineerimisviis alati hierarhia varjus. Seega saab koordineerimise hierarhilise tüübiga erinevaid

koordineerimise efekte piirata või tõhustada. (Hovik & Hanssen, 2015 lk 508; van Bueren, *et al.*, 2003, lk 195).

Hovik & Hanssen (2015) poolt koostatud „koordineerimise redel“ (*ladder of coordination*) toob välja, et iga järgmine aste suurendab saavutatud kooskõlastamist (vt joonis 1). „Redeli“ madalaim tase osutab teabe ja teadmiste vahetamisele, teisel tasemel toimub erinevate diskursuste ühendamine ja ühisosa leidmine ehk esimese astme koordineerimine, kolmandas etapis ehk teise astme koordineerimisel kohandavad osapooled oma tegevust sünergia loomiseks. Neljandat taset saab nimetada ühistegevuse tasemeks, oluline on partnerlus, ühised tegevused ja meetmed. (Hovik & Hanssen, 2015, lk 508)



Joonis 1. Koordineerimise redel. Allikas: Hovik & Hanssen, 2015, lk 508

Avaliku sektori haldussüsteemi parima toimimise tagamiseks on vaja erinevate tasandite vahel tasakaalustada kohustuste ja õiguste jaotus ning määratleda erinevate tasandite vabadus ja vastutus (Reiljan & Timpann, 2010, lk 605). Koostöös on oluline erinevate valitsusasutuste kogemused ja oskused, sest see aitab luua uusi võimalusi ja vahendeid, et tagada ressursside parem kasutamine ja vähendada tegevuste dubleerimist (Hämäläinen, *et al.*, 2016, lk 2). Omavalitsuste ja ühiskonna hea koostöö võib aidata vastu võtta tõhusamaid otsuseid, soodustab suhtlemist, teabevahetust ja usaldust (Furmankiewicz, *et al.*, 2014, lk 348). Avaliku halduse teooria kohaselt on avaliku sektori

organisatsioonid orienteeritud tulemuslikkusele ja on väga oluline, et avaliku sektori organisatsioonid oleksid ka tegelikult tõhusad (Taylor, *et al.*, 2019, lk 419).

Erinevad koordineerimise tüübid on vajalikud riigi ja kohaliku tasandi vahelise suhtluse ja ülesannete täitmise parendamiseks. Samuti aitavad koordineerimismehhanismid saavutada koostöös püstitatud eesmärke. Käesolevas magistritöös keskendutakse tuleohutuse ennetusele ning riigi ja KOVi kohus on tagada, et elanikud elaksid turvalises elukeskkonnas ja inimesed vähendaksid oma riskikäitumist.

Turvalisus algab igäühest endast, st et tuleb parendada enda ja oma lähedaste käitumist, osata märgata ohte. Ühiskondliku ohutuse mõiste hõlmab avaliku julgeoleku ja kodanikukaitsega seotud küsimusi, lisaks ohutuse kui ka turvalisusega seotud põhjuseid ning ennetuse, ettevalmistamise ja reageerimisega seotud tegevusi (Almklov, *et al.*, 2018, lk 93). Valitsuse poolt kehtestatud määruste või regulatsioonide eesmärk on inimtegevuse parem kvaliteet või suurem ohutus (Cobin, 2014, lk 190). Hea riik pole mitte ainult tõhus ja tulemuslik, vaid ka vastutustundlik ja oma kodanike eest vastutav (Shon & Cho, 2019, lk 188).

KOVid peavad suutma tagada kogukonna turvalisuse, sest kohaliku elu juhtivad inimesed peaksid olema kõige rohkem kursis oma piirkonna probleemidega ja seal elavate inimestega. On oluline, et KOVid suudaksid oma ülesandeid täita tõhusalt ja keskvalitsusest sõltumatult, samas võivad KOVid peljata, et neil ei ole piisavalt finantse, et keskvalitsuse poolt etteantud ülesandeid edukalt rakendada (Sakata, 2004, lk 580). Riik peaks läbirääkimistel kaasama senisest enam KOVe, et saada parem ülevaade kohalikul tasandil esinevatest probleemidest ja kitsaskohtadest. Hea ja tulemuslik koostöö riigi ja kohaliku tasandi vahel peab tagama turvalise elukeskkonna. Oluline on KOVide subsidaarsuse ehk lähimuse põhimõte. Võimud peavad olema kodanikele nii lähedal kui võimalik ja valmis suhtlema kohalike elanikega (Kabus, *et al.*, 2018, lk 262).

Koostöö on seotud erinevate tegevustasanditega: riiklik, kohalik ja ametkondlik. Igal tasandil käsitletakse väljakutseid ning oluline on, et eri tasandid ristuvad ja mõjutavad teisi. Riiklik, kohalik ja ametkondlik tasand on välja töötanud erinevad ennetusmeetmed tuleohutuse tagamisel. Riiklikul tasandil algatatakse, töötatakse välja mitmed regulatsioonid ja tugimeetmed, omavalitsuse tasandil kaardistatakse sotsiaalsed

probleemid ja kehtestatakse meetmed koostöö parendamiseks. Ametkondlikul tasandil kaardistatakse abivajavad isikud ning spetsialiste professionaalsus. (vt tabel 2).

Tabel 2. Riigi, kohalike omavalitsuste ja ametkondade roll tuleohutuse tagamisel

Riigi tasand	Algatada valdkondadeüleste regulatsioonide kooskõlastamine Luu tugifunktsioonid ja -meetodid, mis võimaldavad KOVe abistada valdkondadeüleste eesmärkide saavutamisel Välja töötada ühtne metoodika abivajavate isikute kaardistamiseks KOVis Välja töötada ühtsed kodude tuleohutuse „tööriistad“
KOV tasand	Põhjalik ja valdkondadevaheline lähenemisviis sotsiaalsete probleemide ja tuleohu kaardistamiseks Kehtestada struktuurimeetmed, mis toetavad ja soodustavad valdkondadevahelist koostööd
Ametkondlik tasand	Spetsialistide vastutus abivajavate isikute kaardistamisel Konfidentsiaalsusnõude ja teatamiskohustuse olulisus Välja selgitada, kuidas mõjutavad professionaalsed väärtused ja normid koostöö kvaliteeti

Allikas: Halvorsen, *et al.*, 2017, lk 7

Hoolimata riskitegurite tuvastamisest ja ennetusmeetmetest, hukub eluruumide tulekahjudes ikkagi väga palju inimesi. Riigi erinevatel tasanditel toimiv koostöö on oluline väljund, et tagada inimestele ohutu elukeskkond ning ressursside optimaalsem kasutamine. Selleks on vaja kõigi osapoolte jõupingutusi, et tõsta inimeste teadlikkust tuleohutusest ja ennetada fataalsete tagajärgedega tulekahjusid. Tuleohutuse tagamisel on oluline riigi ja kohaliku tasandi toimiv koostöö.

1.2. Riigi ning kohaliku tasandi koostöö ja kommunikatsiooni mudelid

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade koostöö ja kommunikatsiooni toimimisest ja seal esinevatest probleemidest. Tuleohutuses on ennetustööl oluline roll ning ennetustöö lähtub koostöö ja kommunikatsiooni põhimõtetest.

Tänapäeval ei ole kommunikatsioon ainult organisatsiooni tugifunktsioon, vaid on oluline osa organisatsiooni strateegiast ja juhtimisest. Kommunikatsiooni võib käsitleda kahepoolse lähenemisega, mille abil organisatsioon soovib oma strateegilisi eesmärke täita (Rissanen, 2016, lk 5).

Kommunikatsiooni kõige lihtsam defineering on Friske määratlus, et kommunikatsioon on info liikumine A-lt B-le ja protsessi on kaasatud vähemalt kaks osapoolt (Kõuts–Klemm & Seppel, 2018, lk 19). Suhtlust võib vaadelda kui interaktiivset ja avatud protsessi erinevate sotsiaalsete esindajate vahel, kus teave on seotud teatud põhjuslike seostega: sõnumite (põhjuse) kasutamine adressaadi hoiaku või käitumise (tagajärje) mõjutamiseks või muutmiseks (Kruzmetra, *et al.*, 2018, lk 155).

Kommunikatsiooniteooria fookuses on kasvatuslik ja teadvustatud kommunikatsioon, kus teadvustamine tähendab, et osalejad on teadlikud, et nende suhtlemisel on tagajärjed ja teadvustatud kommunikatsioonil on alati oma kindlad eesmärgid ja kavatsused, mida üks osapool soovib suhtluse abil saavutada (Kõuts–Klemm & Seppel, 2018, lk 20). Kommunikatsioon soodustab üksteise mõistmist, positiivsete muutuste esilekutsumist ja negatiivsete mõjude minimaliseerimist (Dvorak & Civinskas, 2018, lk 96). Kuna koostöös on oluline – juhtimine, suhted ja kommunikatsioon, siis Gregory (2007, lk 64) sõnul mängib kommunikatsioon võib olla kõige olulisemat rolli, kuna suhtlus on peamine vahend oma visiooni saavutamiseks.

Selleks, et vähendada tules hukkunute arvu ja tõsta inimeste teadlikkust erinevate riskide ning ohtude maandamisel ning õpetada neid erinevates olukordades õigesti käituma, on tuleohutuse ennetamisel oluline rakendada riskikommunikatsiooni. Riskikommunikatsiooni terminit aetakse mõnikord segamini kriisikommunikatsiooni terminiga. Termineid eristab asjaolu, et riskikommunikatsioon viiakse läbi ainult enne hädaolukorra tekkimist eesmärgiga ära hoida või leevendada hädaolukorra tagajärge. Riskide ja riskitaju analüüsimisel on oluline meeles pidada, et riski määratlemine tähendab ka võimu ja kontrolli ehk kes saab riski määratleda ja kelle vaatevinklist see on määratletud (Rissanen, 2016, lk 8).

Riskikommunikatsioon nõuab asjakohast strateegiat, mis peaks esmalt tuginema sellele, millised on sõnumi vastuvõtjate teadmised teema kohta ning kuidas leevendusmeetmete rakendamine aitab parendada nende vajadusi. Pikaajalised leevendusmeetmed sõltuvad kasusaajate rollist ühiskonnas ning osutub strateegiliste vastuvõtjate valimise üheks parameetriks, mis aitab kommunikatsioonis edu tagada (Musacchio & Solarino, 2019, lk 296). Kriisikommunikatsioon seisneb peamiselt üldsusele õige ja järjepideva teabe edastamises, sihtrühma tuvastamises, tulemusliku suhtluse eesmärkide väljatöötamisel ja

tugevate positiivsete sõnumite loomisel (Ritchie, *et al.*, 2004, lk 205). Magistritöö autor lähtub oma töös riskikommunikatsioonist.

Eduka koostöö aluseks on erinevate osapoolte suhtlus ning ühiste eesmärkide seadmine. Koostööd määrab viis komponenti: koostöö on tegevus, see eeldab osalejatevahelisi suhteid, kõiki osalejaid tuleb kohelda võrdselt, koostöö on pigem pidev protsess kui üksiküritus, protsessi osa on ka osalejate omavaheline suhtlus. Koostöö, kui kõige alus, on kõrgemal tasemel protsess, mis hõlmab ühistegevust, meeskonnatööd ja koordineerimist. (Bedwell, *et al.*, 2012, lk 130) Koostöö ja ühistegevuse mõistet kasutatakse sageli sünonüümidena. Dahl (2014, lk 16) sõnul käsitletakse koostöö mõistet sarnaste ligilähedaste mõistetega samatähenduslikult ja juhtimiskirjanduses on leidnud enim kasutust termin *cooperation* ehk ühistegevus, kuid käesoleval ajal püütakse eri mõisteid defineerida ning järjest rohkem kasutatakse terminit *collaboration*.

Ühistegevus (*cooperation*) on partnerite valmisolek maksimeerida ühiseid huve ja koostöö hõlmab ka kirjalikus lepingus sätestatud kohustuste täitmist ja immateriaalseks muutumist, siinkohal on olulised lepinguvälised panused, mis aitavad partneritel tõhusamat tegutseda. Ühistegevuses on tõhusus soovitud tulemus ning selle aluseks on koostöökäitumine. (Zeng, & Chen, 2003, lk 588) Ühistegevuses on ühise eesmärgi saavutamine olulisem kui individuaalne eesmärk (Bedwell, *et al.*, 2012, lk 136).

Huxam & Vangen (1996, lk 11) defineerisid koostöö (*collaboration*) mõistet, kui organisatsioonide vahelist interaktsiooni, Hardy *et al.* (2003, lk 326) täpsustasid seda mõistet veelgi, märkides, et interaktsioonid erinevad üksteisest nii ulatuse kui ka sügavuse osas ning interaktsioonide ulatus võib varieeruda kitsast kuni laiani ja see peegeldab koostöösse kaasatud partnerite arvu, mida rohkem partnereid, seda laiem interaktsioon. Bedwell, *et al.* (2012, lk 134) määratlesid koostööd areneva protsessina, mille käigus kaks või enam sotsiaalset üksust osalevad aktiivselt ja vastastikku ühistegevuses, mille eesmärk on vähemalt ühe ühise eesmärgi saavutamine. Koostöö mõistet kasutatakse laialdaselt kõikidel erialadel ning see tähendab kõike alates teabe või arvamuste jagamisest, koos töötamisest kuni konfliktide lahendamisel jõutud tulemusteni (Lewis, 2006, lk 171).

Koostöö määratlus hõlmab nelja kriteeriumit (Bedwell, *et al.*, 2012, lk 129):

- 1) analüüsi tase (*levels of analysis*) – koostööd mõistetakse konstruktsioonina, mis hõlmab üksikisikuid, meeskondi, organisatsioone jne, võivad toimuda protsessid, mis on isomorfsetel ehk samakujulistel tasemetel või tekivad kompileeritult ehk kasutatakse teiste isikute poolt varem välja töötatud materjale, ise midagi uut lisamata. Koostöö määratlus peab olema piisavalt lai, et arvestada mitut analüüsisitasandit, mis võimaldaks arvestada kõiki ilmnemisvorme.
- 2) alusprotsessid (*fundamentaali underlying process*) – määratlus peab sisaldama mõningaid selgitusi koostööga seotud protsesside kohta piiritledes konkreetseid elemendid, mis moodustavad koostöö ja eristavad seda teistest sarnastest konstruktsioonidest. On oluline, et koostöö määratlus ei muutuks nii kitsaks, et seda on keeruline rakendada mitmes teises valdkonnas.
- 3) protsessidele orienteeritus (*process-orientation*) – koostööd võib kirjeldada kui konkreetset protsessi, mida kasutatakse tulemuste saavutamiseks, mitte tulemusi ise, samuti tuleb rõhku panna koostööle kui protsessile, mis viib tulemusteni, mitte lõpp-punktini.
- 4) aeg (*time*) – määratlus peab teadvustama aja mõju, sest aja mõiste on oluline muutuja, mida tavaliselt eiratakse.

Hansson & Weinholt (2019, lk 522) sõnul on koostöö määratlemiseks vaja kindlaks teha, kuidas see kujuneb, tuues eraldi välja orgaaniliselt moodustuva koostöö, nt organisatsioonidevahelised suhted, mis aja jooksul muutuvad ametlike otsuste, poliitiliste kokkulepete või lepingute kaudu ametlikuks. Ind, *et al.* (2013, lk 8) sõnul on koosloome aktiivne, loominguiline ja sotsiaalne protsess, mis põhineb organisatsioonide ja osalejate vahelisel koostööl, mis toob kõigile kasu ning loob sidusrühmadele lisandväärtust. Ideaalis peaks koostöö toimuma koosloomise vormis, et tugevdada suhteid ja garanteerida, et selle ühiskondlik mõju oleks tagatud kõigile sidusrühmadele, samas võib koostöö ja koosloome olla mõnikord häiritud, kuna erinevatel osapooltel võivad olla erinevad eesmärgid (Scandellius & Cohen, 2016, lk 167). Koostöö ja koosloome on mõnikord ka suur väljakutse, kuna osapooltel võib olla erinev huvi ja võime koostööks ja koosloomeks (Bengtsson & Kock, 2014, lk 182). Eelnevale tuginedes võib öelda, et koostöös esineb ka erinevaid probleeme.

Valdkondadeülese koostöö analüüsimisel võib eristada viit tüüpi interaktsioone: koordineerimine, koostöö, konfliktid, kontroll ja konkurents (Furmankiewicz, *et al.*, 2014, lk 349):

- koordineerimine (*coordination*) – tegutsetakse iseseisvalt, kuid tegevuste üle toimuvad omavahel arutelud, et vältida konflikte või dubleerimist;
- ühistegevus (*cooperation*) – strateegilised ühistegevused ühiste eesmärkide kontekstis;
- konflikt (*conflict*) – lahkarvamused ja vastasseisud;
- kontroll (*control*) – järelevalve ja ressursside kasutamisega seotud otsuste tegemine;
- konkurents (*competition*) – konkureerimine võimu positsioonide ja piiratud ressursside kontekstis.

Halvorsen, *et al.* (2017, lk 3) leiavad, et valdkondadeülesel koostööl esineb palju probleeme erinevate ametkondade ja sektorite koostöös, eriti, mis puudutab kõige haavatavamaid elanikkonna grupe – eakad, lastega pered, puudega ja sõltuvushäiretega inimesed.

Koostööd võivad mõjutada seadusandluse tõlgendamine või erinevad koordineerimise mehhanismid. Samas tuleb tõdeda, et avaliku sektori asutuste koostöös esinevad probleemid pär�ivad avaliku sektori tõhusust. Koostöö tõhustamiseks on oluline infovahetus ja sidusrühmadega suhtlemine (vt tabel 3).

Tabel 3. Koostööprobleemid ja soovituslikud lähenemisviisid

Probleem	Soovituslik lähenemisviis
Selged koostöövõimalused sh juhtimismudelid	Analüüsige asjakohaseid võimalusi, sh jagatud vastutust ja selgelt määratletud kohustusi
Keskvalitsus	Kaaluge keskvalitsusele üldise vastutuse andmist ning määratlege ja eristage selgelt keskvalitsuse vastutus
Seadusandlus	Hinnake erinevaid õigusakte, kas ja miks nad koostööd takistavad
Ametlikud kokkulepped	Dokumenteeringe, millal ja kuidas koostöö toimub ning looge ühtne süsteem
Riskijuhtimine, tulemuslikkuse hindamine ja jälgimine	Tehke koostööd riskide tuvastamisel ja juhtimisel, samas võtke arvesse koostöökokkuleppeid ning töötage välja lähenemisviisid koostöö otseseks hindamiseks
Võimekus	Koostööpraktika väljatöötamisel tuleks võtta arvesse mittetulundussektori võimekusega seotud probleeme
Juhtimine, suhted ja usaldus	Töötage välja lähenemisviisid, mis arvestaksid kaugemate koostööpartneritega
Teabeהלדus	Koostöö parendamiseks koondage teave ja analüüsige seda süstemaatiliselt
Infovahetus	Jagage teavet programmide kavandamise ja haldamise kohta ning täiendavate koostöövõimaluste tuvastamiseks

Allikas: Wilkins, *et al.*, 2015, lk 323

Väliskeskkonna muutused võivad avaldada survet avaliku sektori asutuste koostööks, mis omakorda osutab vajadusele jätkata innovatsiooniga koostöökorralduse kavandamisel ja rakendamisel (Wilkins, *et al.*, 2015, lk 328). Paraku esineb just kohalikul tasandil erinevaid probleeme, mis nõuavad integreeritud reageerimist, seega muutuvad oluliseks nii partnerlus kui võrgustikud. Viimastel aastatel on üha olulisemaks muutunud partnerlussuhete kasutamine avalike teenuste osutamiseks (Ball *et al.*, 2010, lk 388). Eduka koostöö keskmes on juhtimine koos hea organisatsioonilise infrastruktuuriga, sest see aitab täpsustada rolle ja vastutust, vähendades võimalikul määral ka tasakaalustamatust ja muud ebakindlust osapoolte vahel (McGuire & Silvia, 2010, lk 280).

Koostöös on oluline osapoolte näost-näku dialoog, kuna see aitab saavutada vastastikuseid eesmärges ja loob arusaama sellest, mida ühiselt ollakse võimelised saavutama (Bryson, *et al.*, 2015, 648). Oluline on, et koostööpartnerite puhul oleks võim tasakaalus, sest kui osapoolte vahel on suured võimu tasakaalustamatused, võib tugevam osapool koostööprotsessidega manipuleerima hakata (Hansson, 2011, lk 198). Seega peab

koos töötamisel valitsema õhkkond, mis soodustab usalduse tekkimist. Wilkins, *et al.* (2015, lk 319) nendivad, et valitsustasandite vahelise koostöö parendamiseks on vaja õigusakte, mis reguleerivad erinevate osapoolte kohustusi, samas peab riik pakkuma juhiseid ja teavet ning tugevdama järelevalvet.

Tuleb tõdeda, et tehnoloogia kiire areng ja integreerimine inimeste, valitsuste ja ettevõtete igapäevaellu pakub uusi võimalusi valitsustasandite koostööks (Katsonis & Botros, 2015, lk 42). Kohalikud omavalitsused kui kommunikatsiooniagendid vastutavad sidusrühmade suhtlusesse kaasamise eest, seda enam tänapäeval, kus IT-lahendused pakuvad suurepäraseid võimalusi omavahelise ühenduse loomiseks ja dialoogiks kohalike inimestega. Erinevad, suhteliselt hõlpsasti kasutatavad platvormid, võimaldavad tagada kodanikele juurdepääsu teabele ja vajadusel seda ka kasutada. KOVi esmane ülesanne on tagada igapäevane turvaline elu ning kestliku kogukonna loomiseks peavad omavalitsused kohalike inimeste vajadustest lähtuvalt pidevalt parendama oma teenuseid, taristut ja teadmisi. (Kruzmetra, *et al.*, 2018, lk 155)

Kommunikatsioonil on oluline osa organisatsiooni visiooni ja eesmärkide elluviimisel. Tõhus ja eesmärgistatud kommunikatsiooni strateegia on aluseks koostööle erinevate riigiasutuste ja valitsustasandite vahel. Eristada tuleks kriisi- ja riskikommunikatsiooni, kuna riskikommunikatsiooni kasutatakse ennetavate tegevuste planeerimisel, aga kriisikommunikatsiooni reaalse hädaohu korral. Koostöös on oluline partnerlus ja võrgustikud, sest koostöö on kui protsess, kus võim peab olema tasakaalus ja osalejate vahel valitsema tõised suhted.

1.3. Võimalikud lähenemised ja eesmärgid tuleohutuse tagamisel

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade tuleohutusalaalastest tegevustest, erinevatest inimgruppidest ja inimeste käitumise muutumise mudelitest. Samuti keskendutakse erinevatele tuleohutusalaalastele ennetusmeetmetele ning kaardistatakse kõige haavatavamad inimgrupid. Samuti selgitatakse muukeelse elanikkonna kaasamise võimalusi.

Kõigil riigi kodanikel on õigus turvalisele elukeskkonnale. Kozma *et al.* (2015, lk 39) märgivad, et kodanike vajadustele vastav turvaline elukeskkond põhineb nn kolmel sambal: riik, kohalik omavalitsus ja kohalik elanikkond. Riigi elanikkond koosneb erineva kultuuritaustaga inimestest. Matsuura (2001, lk 4) ütleb, et kultuur on ühiskonna või sotsiaalse rühma (nt vaimne, materiaalne ja intellektuaalne) eripära, mis hõlmab kooselamise viise, väärtusi, traditsioone ja uskumusi. Kultuuri võivad mõjutada mitmed tegurid – inimese hariduslikud, ametialased ja organisatsioonilised omadused (Straka, *et al.*, 2018, lk 112). Ühiskonnas võivad esineda suured kultuurilised erinevused.

Paljud probleemid, millega kultuuridevahelises suhtlemises kokku puututakse tulenevad veendumustest, hoiakutest ja väärtustest. Lihtsam on suhelda inimesega, kes on sinuga sarnases kultuuriruumis ja mida suurem on kultuuride erinevus, seda vähem tõenäoline on efektiivne suhtlus. Probleeme ei põhjusta ainult etniline kuuluvus, vaid ka vanus, sissetulek, sugu jms. (Kulenkamp, 2005, lk 44) Edukate partnerlussuhete aluseks on erinevate sidusrühmade kaasamine või kultuuritõkete ületamine ning samuti peab juhtidel olema oskused, et rakendada strateegiaid, mis võimaldavad luua ühist visiooni või partnerlust eri kultuuride vahel. Tõhus strateegia peab põhinema kohalikul kultuurilisel taustal ja väärtusel. (Straka, *et al.*, 2018, lk 113)

Ohutuses, k.a tuleohutuses on oluline, et vastavasisuline teave ja ohutussõnumid jõuaksid ka muukeelse elanikkonnani ning valitsemistasandid peavad senisest enam panustama koostöösse. Tuleohtu tuleks vaadelda terviklikult, sest seda mõjutavaid tegureid võib olla väga palju ja erinevad tegurid võivad omavahel kattuda ja üksteist mõjutada. Tuleohutusel ei tohiks keskenduda ainult üksikutele põhjuslikele teguritele, vaid tuleks vaadelda probleemolukorda, kui omavahel seotud ja kattuvate tegurite võrku. (Taylor, *et al.*, 2016, lk 231). Valitsusasutuste ülesanne on reageerida kogukonnas tekkinud probleemidele või vajadustele (Panjaitan, *et al.*, 2019, lk 148). Ohutuse tagamisel peaksid KOVid pidama oma kohuseks suurendada oma rolli kohalikul tasandil turvalisuse parendamiseks (Kozma, *et al.*, 2015, lk 38).

Valitsustasandid saavad turvalisust tõsta ennetustegevuse abil. Tulekahjude ennetamisel on oluline, et ressursid tuleb suunata sihtrühmale, kellel on kõige tõenäolisem oht sattuda tulekahju ohvriteks (Higgins, *et al.*, 2012, lk 393). Kohalike omavalitsuste üksused teevad üha enam koostööd piirkondlike päästeüksustega. Tõhus ennetustöö eeldab

koordineeritud ennetusprogramme, mille eesmärk on ohutumad kogukonnad. Higgins *et al.* (2013, lk 21) tõdevad, et ressursside paremaks kasutamiseks on vaja välja selgitada kogukonna või üksikisiku riskid ja vajadused. Näiteks on Norras kohalikud omavalitsused demograafilise profiili, struktuuri ja olemasolevate ressursside kasutamise poolest väga mitmekesised, on omavalitsusi, kes korraldavad ise päästeenistust, samas teised omavalitsused teevad koostööd naaberomavalitsustega. Erinevad vabatahtlased ja avalik sektor teeb tuleohutusvaldkonnas tõhusat koostööd. (Halvorsen, *et al.*, 2017, lk 2) Ka Valkama & Bailey (2018, lk 29) toovad välja, et Põhjamaades on suhteliselt tugev kohalike omavalitsuste autonoomia haldustraditsioon, mis võimaldab omavalitsustel valida, kas nad soovivad oma teenuseid pakkuda ise või teiste omavalitsustega koostööd tehes. Ta *et al.* (2006, lk 194) tõdesid, et tuleohutuse tagamisel on oluline kohalike omavalitsuste tõhus koostöö ja partnerlus päästeüksustega, lisaks vabatahtlike päästjatega.

Vabatahtlikud päästjad on isikud, kelle eesmärk on vabatahtlikult aidata inimesi erinevates hädaolukordades (Sifaki-Pistolla, *et al.*, 2017, lk 46). Vabatahtlikel päästeüksustel on oluline roll hädaolukordade ja sündmuste korral. Näiteks linnades pakuvad nad kutselistele päästjatele varutoetust ja varustust ning väiksemates linnades või asulates on vabatahtlike päästjate olulisus veel suurema tähtsusega, kuna nad asuvad elanikkonnale lähemal ja suudavad õnnetuspaika jõuda tunduvalt lühema aja jooksul. (Degel, *et al.*, 2014, lk 149–150)

Koostöö erinevate partnerasutuste vahel aitab kaasa tuleohutuse edendamisele. Välja on töötatud rahvastiku segmenteerimise modelleerimine, mis on tulekahjude ennetamisel uus uurimisvaldkond, kuid turunduses on klientide segmenteerimist kasutatud juba aastakümneid. Rahvastiku segmenteerimine tulekahjude ennetamisel põhineb elanikkonna karakteristikute andmetel ning aitab kindlaksmäärata kogukonna segmenti ja seda saab kasutada eluruumide tuleohu vähendamisel. Erinevad elanikkonnarühmad ja piirkonnad vajavad tuleohutuse teadlikkuse tõstmiseks erinevaid lähenemisviise, näiteks võivad noortel peredel ja eakatel olla erinevad tulekahju tekkimise põhjused. Rahvastiku segmenteerimise modelleerimist saab kasutada avalike teenuste sihipärasemaks kasutamiseks, et võimaldada pakkuda vajaliku taseme teenust kõige rohkem abivajavatele isikutele (Taylor, *et al.*, 2016, lk 231). Sama kinnitavad ka Ball, *et al.* (2010, lk 402), et

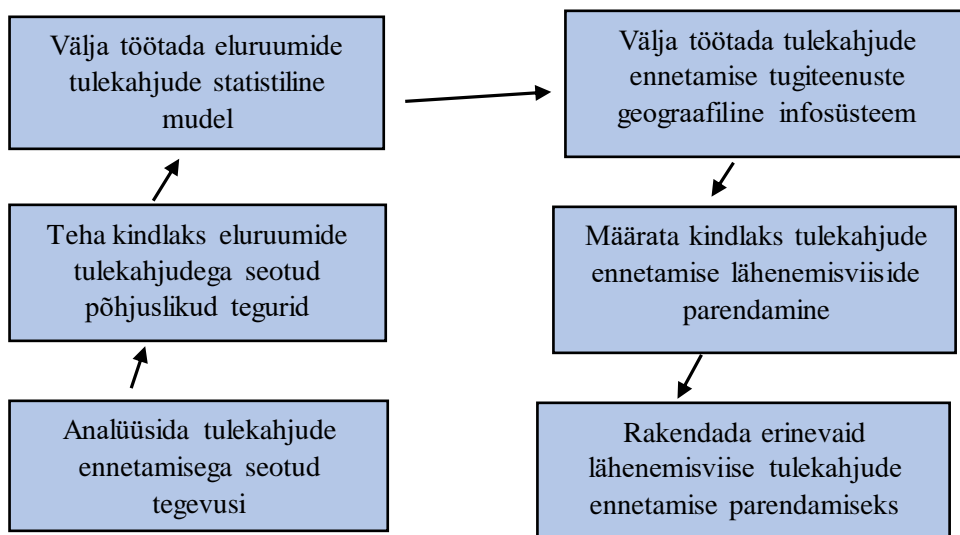
rahvastiku segmenteerimise modelleerimine võimaldab analüüsida kogukonna erinevate rühmade tunnuseid ja nende vajadusi.

Higgins, *et al.* (2013, lk 23) toovad välja elanikkonna segmenteerimise profiili:

- linnalähedastes asulates elavad keskmisest kõrgema sissetulekuga isikud;
- vanemad pensionärid;
- eramajades elavad keskmise sissetulekuga isikud;
- keskmise sissetulekuga vanemad isikud;
- üliõpilased;
- noored pered;
- toimetulekutoetust vajavad noored pered;
- sotsiaalkorterites elavad ja toimetulekutoetust vajavad isikud;
- kehvades elamistingimustes elavad isikud;
- toetusi vajav noorem linnaelanikkond.

Rahvastiku segmenteerimine võib aidata määratleda eristuvaid elanikkonna alarühmi, mille liikmetel on ühised sotsiaalmajanduslikud omadused ning milliseid saab kasutada erinevate sõnumite edastamiseks ja elanikkonnas riskijuhtimise strateegiate rakendamiseks (Taylor, *et al.*, 2016, lk 232) ning aitab analüüsida elanikkonna haavatavust (Bonvicini, *et al.*, 2012, lk 1576). Selleks, et parendada avalikke teenuseid, on vajalik tuvastada abivajavaid isikuid ning koostöös partneritega suunata vajalikud ressursid õigetele sihtrühmadele (Taylor, *et al.*, 2016, lk 242).

Tulekahjude ennetamise kontseptuaalne mudel (vt joonis 2) näitab, kuidas tuleohutuse parendamiseks vajalikke tegevusi saaks praktiliselt lahendada, eriti seoses tulekahjude ennetamise ressursside eraldamisega seotud otsustusprotsessi raamistiku loomisega.



Joonis 2. Tulekahjude ennetamise kontseptuaalne mudel. Allikas: Higgins, *et al.*, 2012, lk 401

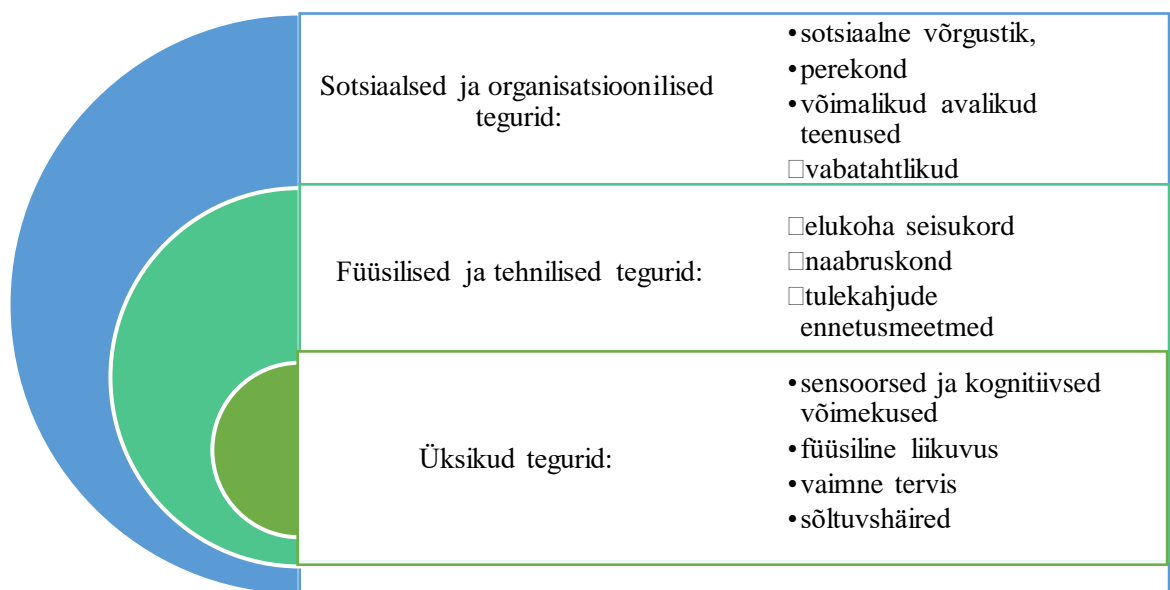
Tuleohutus nõuab terviklikku lähenemist ja seda tuleb käsitleda koos teiste riigis esinevate probleemidega (Rauza & Tambovceva, 2018, lk 214). Tulekahjude ennetamine nõuab mitut strateegiat – riskitegurite tuvastamine või tuleohtlikke kodude kindlakstegemine, näiteks võivad riskiteguriteks olla meessoost isikud, alla 5-aastased lapsed, suitsetamine, madalama sissetulekuga isikud, puudega inimesed, kehvast olukorras majapidamised (Senthilkumaran, *et al.*, 2019, lk 2). Lehna, *et al.* (2017, lk 162) lisavad siia nimistusse ka oma kodudes elavad eakad. Ka Harpur *et al.* (2013, lk 73) tõdevad, et on olemas kindlad riskifaktorid ja käitumismustrid, mis näitavad, millised inimrühmad saavad elamutulekahjudes kõige enam kannatada – mehed, lapsed, eakad, suitsetajad, sõltuvushäiretega või majanduslikult vähekindlustatud isikud.

Tuleohutuse ennetamisel on suur tähtsus kodukülastustel. Paljud päästeenistused ja omavalitsused on kodukülastuste abil üritanud vähendada tulekahjude puhkemise riske, kuna individuaalne konsultatsioon annab suurepärase võimaluse valida sekkumismeetmed konkreetse inimese jaoks. Isegi kui sekkumismeetmete kasutamine võib osutuda elanikkonna jaoks keskmiselt kuluefektiivseks, võib see teatud elanikkonna osa jaoks olla kulutasuv ja vastupidi (Runefors, *et al.*, 2017, lk 1044). Saramago, *et al.* (2014, lk 65) lisavad, et kuna avalik sektor töötab niigi eelarvelise piiratuse tingimustes, siis on oluline hinnata nii kulutasuvust kui ka mõjusust.

Runefors *et al.* (2017, lk 1049) juhivad tähelepanu asjadele ja olukordadele, mis aitaks ennetada tulekahjusid:

- kodukülastusel välja selgitada, kas inimene on suitsetaja või mitte;
- 85-aastased ja vanemad inimesed on elektriliste masinate ja tööriistadega toimetades oluliselt haavatavamad, kui nt 50-aastased;
- suitsuanduri kasutamine vanemaealiste inimeste, eriti suitsetajate, seas on madal, kuigi peaks olema vastupidi;
- vanemaealiste suitsetajate hulgas on surmaga lõppenud tulekahjusid kõige enam, nt 50–84-aastaseid hukkus tulekahjudes 86% ja 85+ vanuste seas hukkus 94%;
- 50-aastaste ja vanemate inimeste puhul suurendab üksinda elamine tulekahju tekkimise riski kümnekordselt;
- 50-aastastel ja vanematel inimestel on umbes neli korda suurem risk tulekahju kustutamise käigus ise tules hukkuda;
- vanuses 85+ mittesüttivast materjalist riiete ja voodipesu kasutamine.

Surmaga lõppenud tulekahjude korral tuleb arvesse võtta nii üksikuid tegureid kui ka seda, milline on hoone tehniline seisukord ja tulekahju ennetamise meetmete olemasolu või puudumine, samuti sotsiaalmajanduslikud tegurid, nt sotsiaalne võrgustik (vt joonis 3).



Joonis 3. Surmaga lõppenud tulekahjusid põhjustavad tegurid. Allikas: Halvorsen, *et al.*, 2017, lk 2

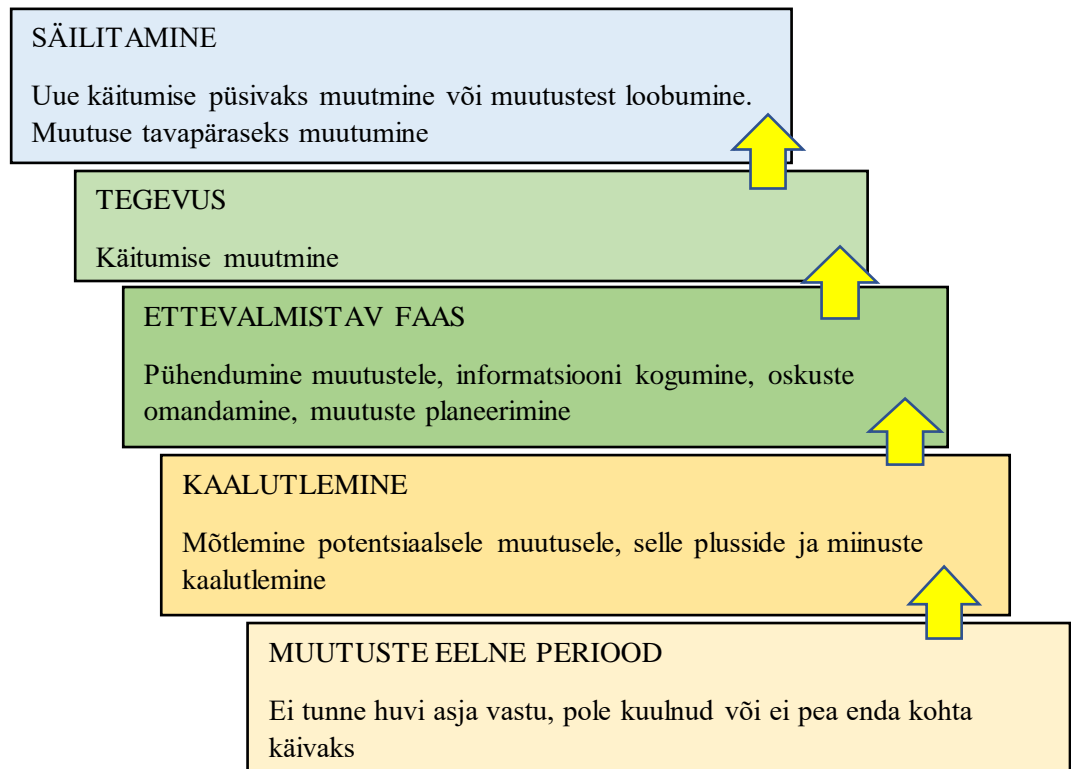
Tuleohutusnõuete täitmiseks on vaja inimesi harida ning anda neile spetsiifilisi teadmisi ja oskusi, kuidas tulekahju puhul käituda (Rauza & Tambovceva, 2018, lk 214). Cooper, *et al.* (2012, lk 32) märgivad, et tuleohutuse ennetuse seisukohalt on kõige tõhusam inimeste tuleohutusala harimine, kodudes suitsuandurite kasutamine, samas tuleb lisada, et eriti tõhus on suitsuandurite tasuta paigaldamine või nende soodsa hinnaga müümine ning elamutes tuleohutuse kontrollimine. Coty, *et al.* (2015, lk 178) tõdesid, et tuleohutusala koolitused on eriti olulised vanemaealistele ning need peaksid hõlmama, nt teadmisi suitsuanduri asukoha, vingugaasi mürgistuse sümptomite, ohutu toiduvalmistamise kohta, samas oleks hea, kui koos inimesega vaadatakse üle kodust evakueerumise teekond. Samuti jõudsid Lehna, *et al.* (2017, lk 74) järeldusele, et oluline on tõsta eakate tuleohutusala teadmisi, kuna eakad kuuluvad riskirühma.

Valitsemistasandid panustavad inimeste tuleohutuse teadlikkuse tõstmiseks, kuid kõige olulisem on, et inimesed ise muudaksid oma käitumist. Inimeste käitumise muutumist seletab kõige paremini tervise uskumuse mudel – *The Health Belief Model*. Tervise uskumuse mudeli kuus alustala loob raamistiku nii lühi- kui pikaajalise käitumise muutmise strateegiate kujundamiseks ja need kuus peamist alustala on (Glanze & Rimer, 2005, lk 13):

- hetkeolukord;
- tõsiste tagajärgedega olukorrad;
- erinevate meetmete kasutamine, et vähendada tõsiste tagajärgedega õnnetusi;
- suurem kasu, kui tehtavad kulutused;
- erinevad tegevused, mis aitavad saavutada soovitud tulemust;
- erinevad meetmed, mis toimivad edukalt.

Kasmel & Lipand (2007, lk 202) märgivad, et tervise uskumuse mudel on käitumise põhjusi kirjeldav mudel, mis paraku ei anna informatsiooni spetsiifiliste käitumise muutumise meetodite kohta. Samas transteoreetiline mudel (vt joonis 4) kirjeldab inimese käitumise muutumist kui protsessi, mitte sündmust ning inimesel peab olema motivatsioon ja valmisolek muutusteks. Inimene läbib oma käitumise muutumisel viis faasi: muutustele eelnev faas, kaalutlemine, ettevalmistav faas, tegevus ja säilitamine. Mudeli tundmine on oluline nn tööriist projektide/programmide planeerimisel ja

tegevuste ajastamisel vastavalt muutuste erinevatele faasidele (Kasmel & Lipand, 2007, lk 206).



Joonis 4. Transteoreetiline mudel (Kasmel & Lipand, 2007, lk 206)

Käitumise muutumise ökoloogilised mudelid on mitmetasandilised ja kasulikud tuleohutusprogrammide rakendamisel, mille käigus saab individuaalse käitumise muutumise algatusi kombineerida koos toetavate õigusaktidega. Ökoloogilises raamistikus võetakse arvesse ka asjaolu, et mõjusuund võib olla kahe-suunaline, st keskkond saab mõjutada käitumist ja käitumine võib mõjutada keskkonda. (McDermott, *et al.*, 2007, lk 259). Käitumise muutumisel on motiveerivaks teguriks tuleohutusriskidele tähelepanu juhtimine (Lehna, *et al.*, 2017, lk 164).

Teoreetilisele materjalile tuginedes võib öelda, et tuleohutuse teenuse tagamisel on oluline kvaliteet ja tõhusus. Võib öelda, et tuleohutuse teenus on tugevate välismõjudega teenus, mida saab lisaks avalikule sektorile pakkuda ka erasektor. Samas tuleb tõdeda, et tuleohutuse teenus peab olema riiklikul tasandil reglementeeritud. Antud teenuse puhul toimivad kõik koordineerimismehhanismid, kuid kõige tulemuslikum on võrgustiku-

tüüpi koordineerimine. Tuleohutuse teenuse pakkumisel on oluline, et toimiksid koostöö ja võrgustikud, kuna see on vajalik ühise eesmärgi saavutamiseks.

2. UURING KOOSTÖÖ JA KOMMUNIKATSIOONI PARENDAMISEST

2.1. Ülevaade Päästeametist ja haldusreformist, uurimisprotsessi ja metoodika kirjeldus

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade Päästeametist, tules hukkunute statistikast ja Eestis 2017. aastal läbiviidud haldusreformist. Samuti tutvustatakse uurimisprotsessi ja metoodikat.

Päästeamet on Siseministeeriumi valitsemisala asutus, mille visiooniks on aastaks 2025 igauhe kaasabil vähendada Eestis õnnetuste arvu ja kahjusid Põhjamaade tasemele. Päästeametis on viis valdkonda – ennetustöö, ohutusjärelvalve, päästetöö, demineerimine ja hädaolukordadeks valmistumine. Päästeametis on kokku 59 teenust, sh 28 põhi- ning 31 tugiteenust. (Päästeamet, 2020) Päästeamet on ametkonnas usalduse tekitamiseks suutnud tõsta ennast kõige usaldusväärsemaks ametiks ehk siseturvalisuse valdkonnas usaldab Päästeametit 97% Eesti elanikest (Päästeameti strateegia ..., 2016). Päästeameti kommunikatsioonistrateegia on loodud toetama Päästeameti arenguvisioni, milleks on juba eelpool mainitud visioon. Asutuse kommunikatsioonistrateegia koostamisel on lähtutud koosloome ja terviklikkuse põhimõttest nii sõnumite sõnastamisel kui tegevuskavade koostamisel. (Kommunikatsiooni..., 2018) Päästeamet kasutab enda ennetuskampaaniates ja ohutussõnumite edastamisel kõige enam just riskikommunikatsiooni.

Tuleõnnetustes hukkub väga palju inimesi. WHO (2011) andmetel hukkub maailmas tulekahjudes igal aastal rohkem kui 300 000 inimest (World Health Organization – WHO, 2011, lk 1). Mehi hukkub tules oluliselt rohkem kui naisi ning tulekahjude peamine põhjus on hooletu suitsetamine. Tulekahjude tekkimise põhjusena saab välja tuua ka elektriseadmetest või -paigaldistest alguse saanud tulekahjud, küünalde põletamisest ja

hooldamata kütteseadmetest tekkinud tulekahjud (vt tabel 4). Tuleb lisada, et suur hulk tules hukkunuid olid alkoholijoobes. Natuke rohkem kui pooled tulekahjud toimusid hoonetes, kus puudus või oli nõuetekohaselt paigaldamata suitsuandur. Tules hukkunute keskmine vanus on 61–70 aastat ja veerand tules hukkunutest on puudega isikud

Tabel 4. Eestis tuleõnnetustes hukkunud 2015–2019

	Hukkunute arv	Mehed/Naised	Hooletu suitsetamine	Puudus suitsuandur	Hukkunud /100000
2015	50	64% 36%	41%	42%	3,81
2016	39	64% 38%	38%	62%	2,96
2017	38	71% 29%	53%	64%	2,89
2018	50	72% 28%	44%	54%	3,79
2019	43	69% 31%	44%	77%	3,25

Allikas: Uku, 2016; Uku, 2017; Uku, 2018; Ojava, 2019..., 2020, autori koostatud

Põhjamaade aritmeetiline keskmine hukkunuid 100 000 elaniku kohta oli 2017. aastal 0,73, kuid jõudmaks Eestis strateegilise eesmärgini, kus hukkunute arv jääks alla 12, peab tulekahjudes hukkunute arv vähenema 74% (Ojava, 2019, lk 5). Eestis on see number oluliselt suurem, olles 2019. aastal 3,25.

Suhtarv tules hukkunuid 100 000 elanike kohta näitab, et kõige väiksem on suhtarv Põhja päästekomandode piirkonnas, samas nii Ida kui Lõuna päästekomandode tööpiirkonnas on suhtarv aastate lõikes olnud kõrge, kuid Lääne päästekomandode tööpiirkonnas keskmine (vt tabel 5).

Tabel 5. Erinevates regioonides hukkunute arv 100 000 elaniku kohta 2015–2019

Päästekomando	2015	2016	2017	2018	2019
Põhja PK	2,08	2,26	1,89	2,04	1,0
Lõuna PK	5,63	3,47	3,49	7,88	6,0
Ida PK	6,78	3,40	3,95	3,03	5,1
Lääne PK	2,84	3,72	3,74	3,29	3,8

Allikas: Uku, 2016; Uku, 2017; Uku, 2018; Ojava, 2019..., 2020, autori koostatud

Tuginedes eelnevale, saab öelda, et väga oluline on tõsta inimeste teadlikkust tuleohutusest ning kaasata selleks erinevaid valitsustasandeid ja koostööpartnereid. Kõige olulisem roll on siin Päästekomandol, kuid ka KOVID peavad näitama initsiatiivi tegelemaks riskirühmadesse kuuluvate elanikkonna gruppidega.

Inimeste elu ja tervise kaitse planeerimisel tuleb arvestada, et (Elanikkonna..., 2018):

- vajalikud meetmed peavad olema mõeldud nii ohtude kaitseks kui ka esmavajaduste katmiseks;
- vaja on paranda igatüüpe iseseisvat hakkamasaamist ja luua täiendavad ühiskondlikud kaitsekihid, nt korrakaitse, pääste, tervishoid, sotsiaalhoolekanne.

Tuleohutusalas es koostöös on oluline riigi ja KOVi omavaheline kommunikatsioon, kuid kõige enam on vaja arendada kohaliku tasandi ja kohalike inimeste vahelist suhtlust, sest siis on võimalik ellu viia erinevaid projekte ja lahendada probleeme, samuti aitab see kaasa kogukonna arengule. Turvalisuse tagamisel tuleks eelkõige alustada sotsiaalsete probleemide vähendamisest, tuginedes riskitegurite ja kaitsetegurite kaardistusele, et valida koostöös teiste valitsusasutustega kõige parem lahendus. Eestis on KOVide võimekus turvalise elukeskkonna tagamisse väga erinev, väiksematel omavalitsustel ei ole rahaliste ressursside vähesuse tõttu suutlikkust turvalisusega seotud küsimusi iseseisvalt hallata ja seega oodatakse keskvalitsuse suuremat panust. (Siseturvalisuse..., 2014)

Selleks, et suurendada ja tagada kohalike omavalitsuste haldussuutlikkus, viidi Eestis 2017. aastal läbi haldusreform. Haldusreformi sisuks on avaliku halduse eri tasandite (kesk-, regionaalne ja kohalik tasand) vaheliste õiguslike, juhtimis- ja majandusseoste arendamine, millega võib kaasneda piiride muutmise vajadus (Mäeltsemees, 2002). Eesti haldusreformi seaduse väljatöötamise eel leiti, et senine omavalitsuskorraldus ei ole põhiseaduspärane, kuna osa väiksemaid omavalitsusi ei suuda oma väiksuse ja vähesel finantsvõimekuse tõttu täita kõiki neile pandud kohustusi. Haldusreformi läbiviimise eesmärgiks ei olnud ainult kohaliku tasandi kulutuste kokkuhoid, vaid piisava võimekusega kohalike omavalitsuste loomine, kes suudaksid täita neile seadusega pandud ülesandeid ja pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid. (Taluste, 2018, lk 73–74)

Vastavalt Haldusreformi seaduse (HRS) § 1 lg 2 kohaselt on haldusreformi eesmärk toetada kohalike omavalitsuse üksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel

ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Haldusreformi rakendamisel lähtutakse ka riigivalitsemise reformi eesmärkidest riigihalduse korrastamisel, milleks on avalike teenuste hea kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamine ning kulude kokkuhoid. (Haldusreformi seadus, 2016) Haldusreformi käigus toimunud ühinemiste tagajärjel tekkis 79 omavalitsust senise 213 asemel, kus 160 (86%) kohalikku omavalitsust ühines vabatahtlikult. Samas moodustati ühinemise käigus 17 alla 5000 elanikuga omavalitsust ja need omavalitsused, kes ühinemistaotlust ei esitanud sundliideti, v.a väikesaared. (Rahandusministeerium, 2018).

Haldusreformiga toimus kohalike omavalitsuste ümberjagunemise (vt tabel 6).

Tabel 6. Haldusreformi eelne ja järgne seis

Kohalik omavalitsus	Enne ühinemisi 2017	Haldusreformi järgselt 2018
Arv	213	79
Alla 5000 elanikuga	169	17
5000 – 11 000 elanikuga	28	34
Enam kui 11 000 elanikuga	16	28
Keskmine elanike arv	6349	17 152
Elanike arvu mediaan	1887	7739
Keskmine pindala	204 km ²	550 km ²
Pindala mediaan	180 km ²	512 km ²

Allikas: Noorkõiv, 2018, lk 276

Haldusreformi tulemusel peaks suurenema KOVi haldussuutlikkus ja paranema võimekus pakkuda erinevaid teenuseid ning suurendada nende kättesaadavust. Samas võib haldusreformi tulemusel tekkida olukord, kus kohalik võim võib kaugeneda.

Kuna Päästeametil ei ole konkreetset tegevuskava, kuidas KOVe paremini kaasata, siis haldusreform andis koostöö parendamiseks võimaluse ühtlustades KOVidega koostöö aluseks olevaid näitajaid (Juhitud partnerlus ..., 2018).

Magistritöö empiirilises osas uuritakse, kuidas tõhustada Päästeameti ja Eesti kohalike omavalitsuste vahelist koostööd ja kommunikatsiooni ning milliseid võimekusi on Päästeametil ja Eesti kohalikel omavalitsustel selleks vajalik arendada. Uurimustöö läbiviimiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, kuna kvalitatiivne uurimistöö on lähenemisviis, mille abil saab uurida ja mõista tähendusi, mille indiviidid või rühmad

omistavad sotsiaalsele või inimlikule probleemile ning uurimisprotsess hõlmab küsimusi ja protseduure: osaleja keskkonnas andmete kogumine, andmete induktiivne analüüs, lähtudes üksikasjadest üldiste teemadeni ja andmete tõlgendamine (Creswell, 2013, lk 32). Kvalitatiivne uurimisviis aitab asju uurida nende loomulikus keskkonnas, proovides nähtusi mõtestada või tõlgendada tähenduste järgi, mida inimesed neile annavad (Sawatsky, *et al.*, 2019, lk 15) ning püüab leida ja avalikustada tõsiasju, mitte tõestada juba olemasolevat (Hirsijärvi, *et al.*, 2005, lk 152).

Magistritöö eesmärk on teha ettepanekuid Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostööd ja kommunikatsiooni eeldavate tuleohutusvaldkondade teenuste koordineerimise parendamiseks. Magistritöö eesmärgi täitmiseks, valis autor uuringu andmekogumise meetodiks poolstruktureeritud intervjuu ja dokumendianalüüsi. Poolstruktureeritud intervjuu puhul on küsimused õiges järjekorras ja need on eelnevalt kirja pandud, kuid neile vastatakse vabalt ning see annab võimaluse teemasid täiendada ning küsida vastajalt lisaküsimusi (Lagerspetz, 2017, lk 140). Samuti on poolstruktureeritud intervjuu mõeldud osalejate seisukohtade ja arvamuste teadasaamiseks (Creswell, 2013, lk 240). Intervjuude läbiviimise eesmärk on kohalike omavalitsuste ja Päästeameti ametnike arvamuste kogumine, saamaks sisendeid koostöö ja kommunikatsiooni tõhustamiseks KOVi ja PÄA vahel ja selgitada välja, milliseid võimekusi antud vallas on kahe osapoole vahel vaja arendada. Dokumendianalüüs võimaldab täiendada teisi andmekogumise meetodeid (Flick, 2009, lk 255). Seega aitab dokumendianalüüs leida ühisosa teoreetilise käsitluse ja poolstruktureeritud intervjuude vahel.

Respondendid valitakse ettekavatsetud valimi meetodit kasutades. Ettekavatsetud valimi puhul kaastakse uuritavad valimisse ettekavatsetult ja kindlate kriteeriumide alusel ning uurija valib liikmeid lähtudes oma teadmistest ja kogemustest mõne grupi kohta (Õunapuu, 2014, lk 143). Uurimuses osalesid 8 Pärnumaa ja Ida-Virumaa kohalike omavalitsuste spetsialisti ning kolm Ida ja Lääne päästkeskuste ametnikku. Uurimuse valim valiti lähtuvalt sellest, et Ida-Virumaal on tules hukkunute arv stabiilselt kõrge ja teiseks koosneb Ida-Virumaa elanikkond paljuski muukeelsetest inimestest. Pärnumaa on töö autori kodukant ja Lääne-Eesti on territoriaalselt suurim regioon. Ida-Virumaalt osalesid uurimuses Alutaguse vald, Kohtla-Järve linn ja Toila vald, Pärnumaalt Saarde ja Tori vald ning kaks päästeametnikku Ida päästkeskusest ja üks Lääne Päästkeskusest

(vt tabel 7). Lisaks uurimuses osalenud valdadele, saadeti osalemise palve ka Narva-Jõesuu ja Lüganuse vallale ning Sillamäe ja Jõhvi linnale. Ainult Jõhvi linnalt tuli vastus, et ei saa uurimuses osaleda, kuna ei ole eesti keelt oskavat inimest. Pärnumaal oli intervjuu kokkulepitud ka Häädemeeste valla esindajaga, aga hiljem kellaaja täpsustamisel enam ei reageeritud.

Intervjuud viidi läbi ajavahemikul 02.03 kuni 06.03, kõige lühem intervjuu kestis 22 minutit, kõige pikem intervjuu üks tund ja neli minutit. Seega oli intervjuude keskmine pikkus 47,5 minutit. Kümme intervjuud toimus otsevestluses ja üks intervjuu *Skype'i* videovestlusena, sest intervjuueeritavale ei sobinud töö autori poolt välja pakutud kuupäevad. Intervjuudes osalemine oli vabatahtlik ja osaleja võis igal hetkel intervjuu katkestada. Intervjuueeritavate jaoks tagati konfidentsiaalsus ja anonüümsus. Töö autor palus luba vestluste lindistamiseks.

Intervjuud salvestati helifailidena ning hiljem transkribeeriti käsitsi tekstifailideks. Tekstifailide kodeerimisel kasutati kvalitatiivse andmeanalüüsi *MAXQDA 2020* programmi, kuhu sisestati intervjuude transkribeeritud tekst ja loodi kategooriate ning koodide põhjal koodipuu. Analüüsimeetodina kasutatakse kvalitatiivse sisuanalüüsi ühte alaliiki – temaatilist analüüsi. Temaatiline analüüs aitab lisaks uurijat huvitavale teemale, pöörata tähelepanu ka sellele, mis on uurimuses osalejale oluline (Kalmus, *et al.*, 2015). Avatud kodeerimisel tuletatakse koodid intervjuudes kajastatud andmetest. Kodeerimine on protsess, mille käigus võetakse tekst üksipulgi osadeks, et välja töötada iga segmendi üldine tähendus ja määratakse kategooriad (Creswell, 2013, lk 247). Strömpl & Lepik (2014) lisavad, et kodeerimine on põhistatud teooria puhul esimene kodeerimisfaas. Käesolevas magistritöös jagatakse koodid järgmistesse kategooriatesse – koostöö ja kommunikatsioon, valitsustasand, KOVi kaasamine ja tuleohutusala ennetustöö, venekeelne elanikkond, info abivajavatest, abi Päästeametilt.

Alljärgnev tabel 7 kirjeldab magistritöö teoreetilise ja empiirilise osa valmimise ajalisi etappe.

Tabel 7. Magistritöö valmimise ajalise etapid

Teenusedisaini protsessi etapid	Meetod	Aeg 2020	Valim / allikas	Väljund / informatsioon
Avastamine	Dokumendi analüüs, interneti allikate põhine uuring	20.02-27.02	Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal, Elanikkonna tuleohutuselase teadlikkuse tõstmise tegevuskava, Päästeameti aastaraamat 2018 ja 2019, Hädaolukorra seadus (HOS), Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS), Tuleohutuse seadus (TuOS).	Kommunikatsioonistrateegiad, kuidas peab olema reguleeritud suhtlus kahe erineva organisatsiooni vahel. Suitsuandurite korrashoiu ja paigaldamise nõuded. Küttekollete paigaldamine, korrasolek ja süsteemi kontrollimisele ja puhastamisele esitatavad nõuded. Sihtrühmade ülevaade
	Poolstruktureeritud intervjuud ekspertidega	03.03-06.03	Ekspertid: Päästeameti juht, Päästeameti juht, Päästeameti osakonna juhataja, Toila vald abivallavanem, Kohtla-Järve linn lastekaitse vanemspetsialist, Kohtla-Järve linn sotsiaaltööspsialist, Alutaguse vald abivallavanem, Alutaguse vald abivallavanem, Saarde vald vallavanem, Tori vald abivallavanem, Tori vald kommunikatsiooninõunik	Ülevaade KOVi ja Päästeameti koostöö ja kommunikatsiooni toimimisest ja kitsaskohtadest seoses teenuse pakkumise, korraldamisega ning koostöövalmidusest Pää ja KOVi vahel
Määratlemine	Sihtrühmade kaardistamine	25.03-01.04	Päästeameti sisedokumentide põhjal	Ülevaade potentsiaalsetest tulekahjuohvritest
Arendamine	Persoona loomine	02.04-03.04	Dokumendianalüüsi põhjal	Visualiseeritud peamiste tules hukkunute põhjal Eesti vabariigis, kus on kirjeldatud peamised probleemkohad
Elluviimine	Järeldused/ettepanekud, ressursi analüüs	05.04-10.04	Eelneva uuringu ja teooria põhjal autori poolt tehtavad ettepanekud Päästeametile.	Tehtud ettepanekute võimalik rakendamine ja ressursi analüüs

Allikas: autori koostatud

Järgnevas alapeatükis kirjeldatakse uuringutulemuste analüüsimisel saadud tulemusi, mida võrreldakse varasemate teooriaga.

2.2. Koostöö ja kommunikatsiooni parendamise uuringu tulemused

Alapeatükis kirjeldatakse dokumendianalüüsi käigus saadud tulemusi. Dokumendianalüüsi eesmärk on välja selgitada ennetustöö olulisust, et tõsta KOVide teadlikkust tuleohutusest ja riskikommunikatsioonist ning läbi selle parendada koostööd ja kommunikatsiooni. Samuti kirjeldatakse Päästeameti ja KOVi esindajate poolt antud hinnanguid koostöö ja kommunikatsiooni toimimise ja tõhususe kohta ja milliseid võimekusi on Päästeametil ja KOVil koostöö ja kommunikatsiooni vallas vajalik arendada. Uuringu käigus saadud tulemusi võrreldakse töö esimeses osas kirjeldatud teoreetiliste seisukohtadega.

Järgnevalt on esitatud dokumendianalüüsi tulemused. Kohalike omavalitsuste ülesanded ja pädevus on ära toodud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS). KOKS § 6 lg 1 ja lg 2 sõnul on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. (Kohaliku ..., 1993) Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 sätestab, et kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega (Eesti Vabariigi..., 1992). KOVil ei ole seadusega pandud kohustust tegeleda tuleohutusega, kuid kui KOVil on ressursi, siis on tal võimalik panustada tuleohutuse ennetamisse.

Päästeasutuste (Päästeamet ja Häirekeskus) tegevust reguleerib Päästeseadus (PäästeS). PäästeS § 5 lg 4 alusel on Päästeameti üks ülesanne ennetustöö tegemine (PäästeS, 2010). Heaks näiteks riigi ja KOVi koostööst tuleõnnetuste ennetusel oli 2018. aastal käivitatud projekt „500 kodu tuleohutuks“. Projekt kestis kaks aastat (2018–2019), mille käigus tehti üle Eesti tuleohutuks 663 kodu. Projekti maksumus oli 2 170 000 eurot, millest 1 500 000 euroga panustas riik ja 670 000 euroga kohalikud omavalitsused. Korda tehti

küttesüsteemid 382 (58%), elektrisüsteemid 149 (22%), elektrisüsteemid ja küttesüsteemid 125 (19%) ning gaasiseaded 7 (1%). Toetati lastega peresid, puudega inimesi, üksi elavaid eakaid ning kaasa löid kõik 79 omavalitsust. Hea on tõdeda, et 2020. aastal jätkatakse jätkuprojektiga „Kodud tuleohutuks“. (Kahe aastaga ..., 2019) Projekt „500 kodu tuleohutuks“ tõstis KOVide teadlikkust teema aktuaalsusest ja näitas KOVide olulisust tulesurmade ennetamisel.

2018. aastal korraldas Päästeamet KOVidele ohutusalase uuringu, mis tulenes vajadusest Päästeameti strateegias väljatoodud tegevussuuna „*partnerluse suurendamine kõigi seotud osapooltega*“ ja Päästeameti 2018. aasta fookusteema „*juhitud partnerlus KOVidega*“ lähteülesandest. Uuriti kolme teemat (KOV ohutusalase uuringu..., 2018):

- hädaolukordade lahendamine ja nendeks valmisoleku tõstmine;
- elukeskkonna turvalisuse tagamine;
- planeeringute ja ehitiste ohutusjärelvalve.

Päästeameti poolt KOVidele korraldatud ohutusalasest uuringust selgus, et hädaolukordade lahendamiseks ja valmisolekuks hindavad KOVid enda teadlikkust kõrgemalt Põhja (20%) ja Ida (23%) regioonis, kus ollakse teemaga väga hästi kursis ning madalamaks Lääne (28%) ja Lõuna (17%) regioonis, kus teemaga ollakse pigem hästi kursis. Turvalise elukeskkonna tagamisel peavad 63% KOVidest ennetusalast koostööd Päästeametiga toimivaks. Ennetusalast koostööd märkisid madalaimaks Põhja regiooni KOVid (16%), kõrgeimaks Ida regiooni KOVid (64%). Üle poole KOVidest ehk (56%) planeeris vahendeid elanikke tulesurmade ennetamiseks. (KOV ohutusalase uuringu..., 2018)

Tuleohutusalases ennetuses on tähtsal kohal kodudes suitsuandurite olemasolu. Tuleohutuse seadus (TuOS) § 32 lg 1 sätestab, et tuleohutuspaigaldisi tuleb projekteerida ja paigaldada ning seda kontrollida ja hooldada vastavalt tehnilisele normile ja tootja juhisele ning ohutusnõuetes ettenähtule selliselt, et tuleohutuspaigaldis täidaks oma otstarvet. Sama seaduse § 30 lg 1 sätestab tuleohutuspaigaldised:

- 1) autonoomne tulekahjusignalisatsiooniandur;
- 2) autonoomne tulekahjusignalisatsioonisüsteem;
- 3) automaatne tulekahjusignalisatsioonisüsteem;

- 4) automaatne tulekustutussüsteem;
- 5) turvavalgustus;
- 6) piksekaitse;
- 7) suitsu ja soojuste eemaldamise seadmed;
- 8) tule tõrje voolikusüsteem;
- 9) muu seade ja tehnosüsteem, mis on mõeldud tulekahju avastamiseks, tule ja suitsu leviku takistamiseks ning ohutuks evakuatsiooniks ja päästetööks ja lg 2 toob välja tulekustuti suhtes tuleohutuspaigaldise kohta käivaid sätteid.

Paljud tulekahjud saavad alguse puhastamata küttesüsteemidest ja katkistest küttekolletest. Tuleohutuse seaduse (TuOS) § 11 sätestab, et kasutusel olevat ahju, kaminat või pliiti ning nende korstnat ja ühenduslõõri peab puhastama vastavalt vajadusele, kuid mitte harvemini, kui nende dokumentatsioonis on ette nähtud. Kui dokumentatsioon puudub või kui dokumentatsioonis ei ole ette nähtud muud sagedust, siis tuleb neid puhastada vähemalt üks kord aastas. Puhastamissagedus peab välistama tahmapõlengu ohu ja sama seaduse lg 3 kohaselt võib küttesüsteemide (ahju, pliite, kaminaid, korstnaid ja ühenduslõõride) puhastamiseks osutada puhastamist teenust, ainult kutse ja majandustegevusena pädev isik, kellel on olemas korstnapühkija kutsetunnistus.

Paraku on Tuleohutuse seaduses kitsaskoht, mis lubab ühe korteriga elamus ja selle teenindamiseks vajalikus hoones või kuni 60-ruutmeetrise ehitisealuse pinnaga ja kuni viie meetri kõrguses mitteamus ahju, kaminat või pliiti ning korstnat ja ühenduslõõri enda tarbeks puhastada, välja arvatud põletada tahma suitsulõõrides, ka korstnapühkija kutsetunnistusega isik, järgides küttesüsteemide puhastamise nõudeid. Kahjuks ei pea kõik inimesed sellest kinni ning ei hoolda oma küttesüsteeme ja lasevad seetõttu enda küttesüsteemid tahmaseks ja katkisteks minna ning kõige enam saavad tulekahjud just alguse katkistest küttekolletest või hooldamata küttesüsteemidest. Näiteks 2018. aastal tekkis katkistest küttesüsteemidest 93 tulekahju (Päästeameti aastaraamat..., 2019).

Siseministeeriumi poolt koostatud hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjali eesmärk aitab selgitada riskikommunikatsiooni olemust ning kuidas kommunikeeritakse avalikkusele teavet toimunud või toimuma hakkavatest õnnetustest ning selle

tagajärgedest (Siseministeerium, i.a). Hädaolukorra seadus (HOS) § 10 lg 2 kohaselt on riskikommunikatsioon avalikkuse teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut (Hädaolukorra seadus, 2017). Kriisikommunikatsioon toimub hädaolukorra vahetu ohu korral ja hädaolukorra ajal ning selle eesmärk on teavitada avalikkust olukorra lahendamise käigust ja anda elanikele ja asutustele juhised olukorras käitumiseks (Siseministeerium, i.a, lk 6). Hädaolukorra mõiste on välja toodud Hädaolukorra seaduses (HOS), mille § 2 kohaselt on hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsisid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid (Hädaolukorra seadus, 2017).

Päästeameti poolt koostatud Elanikkonna tuleohutusalase teadlikkuse tõstmise tegevuskavas selgitatakse riskikommunikatsiooni olemust. Riskikommunikatsioon on avalikkuse teavitamine, mille eesmärk on tõsta inimeste teadlikkust ja nendeks valmistumist. Riskikommunikatsiooni saab kõige paremini selgitada läbi nelja peamise ülesande: teadlikkuse, oskuste ja käitumise, hoiakute kujunemine ja usalduse tekitamine ametkondades. Esiteks on vaja tõsta inimeste teadlikkust, kuna riik ei suuda kõiki õnnetuses hukkumisi ära hoida ning selleks on vaja, et ka inimesed panustaksid ise oma turvalisusesse. Teiseks on oskuste ja käitumise kujundamine, selleks korraldab Päästeamet igal aastal erinevaid info- ja ohutuspäevi, kuhu on oodatud kõik inimesed hoolimata vanusest. Lisaks kaasab Päästeamet ennetustegevusse erinevaid vanuserühmasid käies koolides, kus korraldatakse erinevaid õppuseid ja koolitusi ning samuti korraldatakse täiskasvanutele mitmeid töötubasid, kus isikud saavad omandada praktilisi kogemusi. (Elanikkonna ..., 2017)

Elanikkonna tuleohutusalase teadlikkuse tõstmise tegevuskava (2017) toob välja erinevad sihtrühmad, kellele tuleohutuse ennetus on suunatud. Esimeseks sihtrühmaks on kahte erinevat tüüpi muukeelne elanikkond, üks nendest on infole suletud inimene, teine on muukeelne ja suitsetaja, aga infole avatud isik. Muukeelne isik, kes on infole suletud,

oskab kasutada tulekustutit, aga usub, et selle kasutamine on mõttetu. Sellised inimesed ei taha hooldada oma suitsuandurit ning ei soovi vastu võtta tuleohutusala teavet. Neid iseloomustab vanus üle 40ne ning nad elavad Ida-Virumaa korterelamustes. Eesti Vabariigis on selliseid isikuid ca 147 000. Hukkunute hulgas on ligi 30% rohkem muukeelseid isikuid kui eestlaste seas.

Teiseks sihtrühmaks on muukeelsed, kes teevad suitsu, on valdavalt naisterahvad, elavad kortermajas ning nad ei huvitu tulekustutitest ja sellega seotud infost, kuna nad ei pea seda oluliseks. Eestis on selliseid isikuid 128 000. Olukorra muudab tõsiselt see, et 10% tulekahjudest tekib hooletust suitsetamisest ning 35% nendest, kes tulekahjudest hukkuvad või viga saavad, on just naisterahvad.

Kolmandaks on laste ja noorte sihtrühm. Selle sihtrühma suuruseks on ligikaudu 220 000 inimest. Sellest sihtrühmast hukkub tulekahjudest umbes 2-5% kogu sihtrühma arvust. Peamised põhjused on selles, et lapsed ja noored jäetakse järelevalveta ning neid pole piisavalt õpetatud, kuidas peaks tikkude ja lahtise tulega ümber käima.

Neljandaks sihtrühmaks on madala suutlikkusega inimesed. Madala suutlikkusega inimesed on eakad, 65+ vanuses ning nad on kas liikumisraskustega või teistest sõltuvad. Selliseid inimesi on Eestis ligikaudu 230 000, kellest tulekahjudest hukkub 31%. Tules hukkumise peamised põhjused on tingitud inimeste harjumustest ja rahaliste vahendite vähesusest. Näiteks suitsetamine, elektrisüsteemide- ja seadmete probleemid ning lahtise tulega hooletu ümberkäimine.

Viiendaks sihtgrupiks on teadlik ja oskustega inimene. Seda sihtgruppi iseloomustab kõige enam infole vastuvõtlikkus ning avatus, nad oskavad kasutada tulekustutit. Sihtgrupi esindajaks on Eesti mees vanuses 20-39, kes elab maa-asulates ning omab enda eramut. Paljud elavad Lääne-Virumaal ja selliseid inimesi elab Eestis umbes 305 000. Kindlasti muutub nende osakaal ajaga suuremaks, kuna nad on olnud Päästeameti fookuses juba ligemale 10 aastat. Selliseid inimesi hukkub tulekahjudest üldiselt vähe, kõigest 0,5%.

Kuuendaks sihtrühmaks on praktiliste oskusteta inimesed. Seda sihtgruppi iseloomustab, et nad kodus ise ei suitseta, omavad suitsuandurit, aga nad ei hoolda oma suitsuandurit.

Selliseks sihtgrupiks on just naisterahvad, kes küll võtavad tuleohutusalast informatsiooni vastu, aga kahjuks ei räägita kodus suitsuanduri vajalikkusest. Selliseid inimesi on 177 000, kellest kolme aasta jooksul on 36% saanud tulekahjudes vigastada ning see trend on jätkuv. 2016. aastal hukkus 5 naist (35%) küttesüsteemide ja 5 naist (35%) elektriseadmete või elektripaigaldise kasutamisest algusest saanud tulekahjudes.

Seitsmendaks sihtgrupiks on ükskõikne maal elav inimene. Seda sihtgruppi iseloomustab nende teadlikkus tulekustutite olulisusest ning oskus seda kasutada. Kodudes on suitsuandur ja tulekustuti, kuna see on kohustuslik. Nad kardavad saada trahvi, kuna neil ei ole tuleohutusega seotud vahendeid, aga paraku lähevad lihtsama vastupanu teed ning ei hoolda suitsuandurit ega tulekustutit. Selliseid inimesi on umbes 236 000 ning meeste suremuse osakaal on iga aastaga langemas.

Eestis hukkub tulekahjus mehi rohkem kui naisi ning seda just hajaasustusega piirkondades. Viie aasta statistika toob välja, et inimesed hukkuvad tulekahjus kodudes, kus suitsuandur on olemas ja toimib ning enamasti on need eakad ja puudega inimesed. 2019. aastal oli hukkunud mees ca 60-aastane ja naine ca 70-aastane. Hukkunutest 47% olid pensionärid ja 19% töötud. Igal aastal hukkub tulekahjudes liikumis- või kuulmispuudega ja vaimse puudega inimesi. Täiskasvanud meestest oli joobes 89%. Viimasel viiel aastal on enim tulekahjusid toimunud üksikelamutes. Pea pool 2019. aastal surmaga lõppenud tulekahjust sai alguse hooletust suitsetamisest ning kuus hukkunuga tulekahju sai alguse seoses küttesüsteemiga. (Uuetoa & Oidersalu, 2020) Statistilise ülevaate põhjal on koostatud Eestis tulekahjus hukkunud tüüpilise mehe ja naise hukkunu profiil (vt lisa 3).

Päästeamet on ennetustegevustega tegelenud juba 10 aastat. Ennetustegevuste eesmärk on tõsta inimeste teadlikkust, et nad oskaksid näha ohtusid ja aidata neid, kes endaga ise hakkama ei saa. Peamine ja kõige olulisem eesmärk on hukkumiste arvu vähendamine. Lähtudes Elanikkonna tuleohutusalase teadlikkuse tõstmise tegevuskavast (2017) toob magistritöö autor välja Päästeameti poolt pakutava tuleohutusteenuse tugevused ja kitsaskohad (vt tabel 8).

Tabel 8. Päästeameti tuleohutusteenuse tugevused ja nõrkused

Tugevused	Nõrkused
Järjekindlad tegevused tuleohutusalase teadlikkuse tõstmisel	Täies ulatuses ei osata hinnata väliskeskkonna mõjusid
Tuleohutusalase teadlikkuse integreeritus eri valdkonna tööplaanidesse	Puudub andmete terviklik ülevaade
Erinevate välispartnerite kaasamine	Eesmäärke mõõdetakse kvantitatiivselt
Päästjate ja vabatahtlikke edukas kaasamine	Puuduvad selged prioriteedid
Pühendunud ja missiooniga tööd tegevad inimesed	Päästeameti kõik töötajad ei ole valmis või koolitatud pakkuma elanikkonnale tuleohutusalast teadlikkust
Eesmärkide saavutamisel uuringutele ja analüüsidele toetumine	Mõeldakse küll efektiivsetele uutele lahendustele, aga puudub julgus ja tahe uusi lahendusi kasutusele võtta

Allikas: autori koostatud Elanikkonna turvalisuse ..., 2017 põhjal

Dokumendianalüüsist selgus, et seadusega pole KOVidele kehtestatud tuleohutuse ennetamise korraldamise nõuet, kuid ressursside olemasolu korral on KOVidel võimalik panustada tuleohutuse ennetamisse. Samas soovib Päästeamet tõsta KOVide teadlikkust tulekahjude ennetamise vajalikkusest. Tuleohutuse alase ennetustöö tegemiseks on vajalik kasutada riskikommunikatsiooni, kuna see aitab tõsta inimeste teadlikkust ning soodustab hoiakute ja käitumise muutumist.

Järgnevalt analüüsitakse intervjuude tulemusi vastavalt loodud kategooriatele ja koodidele. Konfidentsiaalsuse tagamiseks on KOVi intervjuueeritavate nimed asendatud tähisega K ja Päästeameti intervjuueeritavad tähisega A ning nummerdatud juhuslikus järjekorras (vt tabel 9). Intervjuueeritavate ütlused ja arvamused on toodud *kursiivkirjas*.

Tabel 9. Nimekiri läbiviidud intervjuudest

Jrk	Intervjuueeritavad	Aeg
1	Kohtla-Järve linna sotsiaaltööspsialist	47:00
2	Toila valla abivallavanem	35:00
3	Päästeameti keskuse juht	45:00
4	Kohtla-Järve linna lastekaitsespetsialist	24:00
5	Päästeameti keskuse juht	1:00:00
6	Päästeameti osakonnajuhataja	39:00
7	Tori valla abivallavanem	38:00
8	Alutaguse valla abivallavanem	1:05:00
9	Tori valla kommunikatsiooninõunik	30:00
10	Alutaguse valla abivallavanem	23:00
11	Saarde valla vallavanem	22:00

Allikas: autori koostatud

Koostöö ja kommunikatsiooni toimumise kohta KOVi ja PÄA vahel töid respondendid esimesena välja turvalise elukeskkonna loomise ja inimeste vara säilitamise. Kõik KOVi esindajad olid ühisel arvamusel, et eelkõige on vaja tagada inimeste turvalisus, kuid eesmärgi sõnastamisega tekkis vastajatel raskusi. Konkreetset eesmärki oskasid sõnastada vähesed. K2: „*Eesmärk on ennekõike inimeste turvalisus ja ellu jäämine ja vara säilitamine ja et meil inimestel ikka paremini läheks*“ ja K6: „*Meil on eesmärgid ikka Päästeametiga ühised, et tegelikult saaks paremaks inimeste teadlikkus ja teiseks nende kodud ja tuleohutus ja kogu selline süsteem, see koostöö on kõige suurem.*“ Päästeameti esindajatel eesmärgi sõnastamisega raskusi ei tekkinud, sest Päästeamet on probleemid defineerinud ning seda just Eesti Vabariigis hukkunute arvu põhjal ja asutuse kindel eesmärk on hukkunute arvu vähendamisega jõuda Põhjamaade tasemele, et üle Eesti ei hukuks tules rohkem kui 12 inimest. A2: „*Eesmärk – väga lühidalt võiks öelda, turvaline kogukond igäihe kaasabil.*“ Oluline on, et eesmärk on mõlemale poolele arusaadav.

Samas ei ole kõik KOVid enda jaoks eesmärki täpselt sõnastanud, sest KOVi esindajate sõnul ei ole nad selle peale tulnud, K4: „*Aga sellist eesmärki me sõnastanud pole tegelikult, pole sõnastanud seepärast, et pole mõelnud selle peale, see kõik on temaatiline olnud.*“ Tähtis on, et teatakse, mida soovitakse saavutada ja koostööd hinnatakse heaks. Koostöö puhul on oluline informatsiooni vahetus, sest vaja on ülevaadet mõlema partneri tegevusest. Teavet vahetatakse ning mõlemale osapoolle on ka vajadusel oluline info kättesaadav. K6: „*Kui Päästeamet näeb, et mingid tegevused on kuidagi Ida-Virumaal võimestunud või on ette nähtud liiga palju rohkem, siis me oleme suures ringis kokku saanud ja nad on andnud meile tagasisidet, mis olukord on, kuidas võiks omavalitsused reageerida ja millised võiksid omavahelised tegevused olla.*“ Neljas KOVis töötab eelnevalt Päästeametis tööl olnud ametnik, seega on suhtlemine oluliselt lihtsustatud ja olemas kontaktid. Kindlasti aitab see tagada info olulisemalt kiiremini liikumist.

Päästeameti esindajate sõnul esineb, aga koostöös probleeme. Keskuste juhid võtmeisikutena käivad igal aastal oma piirkonna kohalike omavalitsuste esindajatega kohtumas. Ühisel kokkusaamistel arutatakse probleem- ja koostöökohti ning seda, mida mingis valdkonnas veelgi parendada. KOVid peaksid koostöö ja kommunikatsiooni alaselt aktiivselt suhtlema Päästeameti keskuste juhtidega, büroojuhtidega,

piirkonnajuhtide ja komandopealikudega, sest need on nn võtmepartnerid. Päästeamet on igale KOVile koostanud riskipildi, mis annab ülevaate riskidest ja mida haldab piirkonnajuht. A3: „Külasthan võtmeisikuna iga aastaselt KOVide juhte ja räägime, siis läbi koostöökohad, probleemkohad, mis mingis valdkonnas paremaks saab teha. Iga KOVi külastusega oleme teinud sellise memorandumi, lepped sisuliselt, et mida me siis kokku leppisime, kui me järgmisel aastal külastame, siis vaatame ja võtame selle memorandumi ette, mis siis sai kokkulepitud ja kuidas me oleme liikunud.“ Paraku ei ole ohutusalasest teemad KOVide prioriteet, loomulikult sõltub palju ka KOVi võimekusest ja motivatsioonist. Päästeamet on võtnud prioriteediks tuua välja kitsaskohad ning tuleb tõdeda, et on KOVe, keda selliste tulemuste välja toomine ja pingeritta seadmine kõnetab, kuid mitte kõiki.

Päästealaste sõnumite edastamisel teevad KOV ja Päästeamet head koostööd, KOVi esindajatest respondendid kinnitasid, et nad edastavad oma meediakanalite kaudu Päästeameti olulist infot. Peamiselt kajastatakse infot nii sotsiaalmeedias kui ka valla ajalehtedes. K3: „Meil on omad kanalid: Facebook, vallaleht, mis ilmub üle 5000 eksemplari tasuta kodudesse.“ KOVi esindajate sõnul on ka Päästeamet ise huvitatud sellest, et oma tegevusi vallalehtedes kajastada. K3: „Tegelikult on see väga hea, kui tuleb riiklikult Päästeameti poolt mingi selline kampaania suunis, statistikat ei pea ise eraldi midagi mõtlema saan seda juba ise kasutada, see on detailne, aga väga hea.“ Lisaks saab KOV ise teha veel nn ükselt-uksele teavitusi, infopäevi jms. Päästeameti esindajate sõnul on neil alati võimalus kajastada vajalikku infot KOVi meediakanalite kaudu. A1: „KOV on meile alati olnud, et neil on huvi ja vastutulelikkus olemas, kui me tahame nende KOVi lehes midagi avaldada.“ Seega saab öelda, et KOVi ja Päästeameti vahel toimub vajalik infovahetus ja oluline teave edastatakse vallaelanikele.

Koostöö ja kommunikatsiooni toimumiseks kasutatakse erinevaid kanaleid, kõige esmane suhtlus on telefoni teel ja e-postiga, aga toimuvad ka kohtumised, ümarlauad ning kommunikatsiooni ja koostööd hinnatakse valdavalt väga heaks või isegi ideaalilähedaseks. Kindlasti on oluline roll ka sellel, et paljud endised Päästeameti töötajad töötavad nüüd kohalikes omavalitsustes ning neil on säilinud head kontaktid ning nad oskavad vajadusel ka ohutuslastele kitsaskohtadele tähelepanu juhtida. Väga oluliseks peetakse omavahelist suhtlemist ja info jagamist ning võrdset suhtlust ja julgust

avaldada arvamust. K6: „Kui neil on mingid ettepanekud või näeme, siis me ütleme selle julgelt välja ja teeme ettepanekuid sel juhul, et kuidas võiks ja need praegu toimivad küll meilitsi, küll kokkusaamistega, küll ühistel kodukülastustel.“ KOVid tunnustavad, et Päästeamet aitab tegudega ning tuleb vajadusel alati appi. K4: „Siis on siin tulesurmasid palju olnud, nad tegelikult ei räägi, vaid tulevad tegudega appi, see on väga oluline, et Päästeamet paneb ise ka käe külge.“ Koostöö ja kommunikatsiooni toimimisel omavad suurt tähtsust ka inimestevahelised suhted, sest paraku ei suuda kõik isikud omavahel edukalt suhelda. K7: „Kõik on isikutes kinni, kes suudab oma karismaga selle koostöö käima panna ja kes mitte.“ Kohati muudab koostöö keeruliseks see, et inimesed vahetuvad, ei teata kõigi kontakte, ei saada aru, mida teineteiselt oodatakse, kõik isiksused ei suudagi koos töötada. Oluline on, et ei vastandutaks teineteisele ega esitaks süüdistusi. Probleemkohtadena tõid KOVi esindajad välja, et KOVil võiks olla Päästeametis kindel kontaktisik ehk nn suurkliendihaldur, kellega vajadusel suhelda ning hea oleks teada, milline spetsialist mingit piirkonda teenindab.

Samas on hea on tõdeda, et mõlemad osapooled annavad teineteisele infot abivajavatest isikutest ning info inimeste abivajadusest ilmneb sageli kodukülastuse käigus. Kodukülastusi teevad nii KOVi spetsialistid, peamiselt sotsiaaltöötajad, koduhooldustöötajad ja lastekaitsespetsialistid kui ka Päästeameti töötajad. On tähtis, et abivajadust osatakse märgata. K2: „Meie sotsiaaltöötajad avastavad kodus käies, et see kodu vajaks tõsisemat uurimist ja järelevalvet, siis antakse see info päästjatele.“ Oluliseks peetakse ka koos päästjatega ühiseid kodukülastusi, sest vajadusel saab koheselt suitsuanduri paigaldada ning see annab mõlemale poolele olulist infot, mida tuleks kodukülastustel jälgida. KOV tahab oma inimesi aidata ning elanikkonna ohutuse tagamine on oluline. K6: „Meie vald on paljus seisukoha võtnud, et me ei tee kellegile riigile, kellegile ministeeriumitele näitamiseks või koostööpartnerile, vaid kui me midagi ette võtame, siis teeme seda sisuliselt.“ Paljudele KOVidele, on tuleohutuse tagamine prioriteetne ning abivajavaid isikuid püütakse aidata vastavalt võimalusele.

Probleemide kohta koostöö ja kommunikatsiooni korraldamisel KOVide ja PÄA vahel ja millised võimekusi peavad mõlemad osapooled selles vallas arendama, ei osanud respondendid väga palju konkreetseid probleemkohti välja tuua, sest üldjoontes peetakse koostööd ja kommunikatsiooni heaks. Leiti, et probleemkohtadeks on Päästeameti poolt

esitatud nõuded ning paraku on KOVi eelarve piiratud ja ei soovita eriti tuleohutusse panustada. Päästeamet jälgib eriti koolide ja lasteasutustele esitatud nõuete täitmist, kuid KOVi ametnikud ei saa sageli aru, miks on vaja ukسلukud või koguni ukسed välja vahetada. K5: „*Kindlasti mõned probleemid on, see on seotud koolidega, need nõuded kõik täita, siis on meie koolid või asutused vähe hädas, et nad peavad arvestama sellega, et ukسed peavad olema need, aknad peavad olema need, need nüansid.*“ Valdavalt leiavad KOVid, et probleeme koostöös ei esine või ei osata neid konkreetselt sõnastada, kuid tõdeti, et Päästeamet võiks igakuiselt edastada kuu lõikes väljavõtteid KOVi piires asetleidnud sündmustest. K4: *Võibolla võiks regulaarselt tulla selliseid kuu kokkuvõtteid või perioodi kokkuvõtteid, mis sündmused on olnud siin.*“ Üldiselt KOV koostöös suuri probleeme ei näe, kuid Päästeameti seisukohalt on osade KOVidega koostöös probleeme ning alati ei pruugita ettekirjutusi täita. Päästeameti esindaja sõnul tegeletakse tagajärgedega, mitte probleemide ennetamisega. A3: „*Suurem probleem, mida koostöös näen on see, et kuna täna tegeleme tagajärgedega, et siis eluheidikute põhjustatud sündmustega, hukkumistega.*“ Palju sõltub ka omavalitsuse juhi enda motivatsioonist ohutusteamadega tegeleda, võib öelda, et see on rohkem indiviiditasandil, kuid pärast haldusreformi on KOVid muutunud antud teemal motiveeritumaks ja Päästeametit võetakse võrdse partnerina. A3: „*Ka meie sõnum KOVile on, et me ei jäta seda jonni, ei tolereeri olukorda, kus asjad on korrast ära.*“ Kommunikatsioonis probleeme ei ole, kuid koostöös sõltub palju omavalitsuse juhist ning oskustest probleeme näha ja nendega tegeleda.

Mõlemad osapooled peavad panustama koostöö ja kommunikatsiooni parendamisse, sest ainult sel juhul saadakse mõlemaid osapooli rahuldav tulemus. Paraku ei oska KOVi esindajad enamjaolt koostöö parendamiseks ettepanekuid välja tuua, samas Päästeameti poolt osatakse välja tuua konkreetsed koostööpunktid. KOVi esindajate hinnangul on arenguruumi piisavalt, oluliseks peetakse ühiste teabepäevadel osalemise ajal pausidel vabas vormis suhtlust, et kuulda ka teise ametkonna vaadet. Päästeameti esindajate sõnul on KOVidega koostöö parendamiseks veel palju ära teha. A2: „*Võiks niimoodi olla, et me KOVidega ettekirjutusteni üldse ei jõua, /.../, kui sul on lasteaed, mis tuleohutusunõudeid ei täida, siis see on ju väga selgelt nagu suhtumise küsimus.*“ Samas näeb Päästeamet ka edasiminekut ja koostöö paranemist võrreldes varasema ajaga, kuid arenguruumi on kindlasti veel. A1: *KOVidega on meil selline koostööpool detailselt*

paranenud, me näeme, et meid kaasatakse järjest rohkem, meie arvamustega arvestatakse järjest rohkem. Väga tihti öeldakse, et meie päästealased tegevused on teise või kolmanda kümne prioriteedid.“ Väga palju tuuakse välja Päästeameti ja KOVi ühisprojekti „500 kodu tuleohutuks,“ millega tehti korda abivajavate küttekolded ja korstnad. Tuleb nentida, et selline koostöö on väga tõhus ning soovitakse sarnaste projektide jätkumist. Nii Lääne kui Ida piirkonna Päästeameti esindajad tõdesid, et on KOVe, kellega koostöö laabub väga hästi ning on selliseid KOVe, kellega see ei toimigi, sest tehakse täpselt niipalju, kui on ametijuhendis kirjas. Kokkuvõtteks leiti, et koostöö on läinud väga palju paremaks, kuid seda saab veel oluliselt parendada.

Respondentidel paluti teha ettepanekuid koostöö ja kommunikatsiooni parendamiseks. Oluliseks peetakse, et jätkuks kahepoolne kommunikatsioon, kus mõlemad osapooled esitavad oma võimalusi, mõtteid ja eesmärke. KOVi esindajad ei osanud parendusettepanekuid välja tuua, samas Päästeameti vastajad tõid välja, et oluline on terviklik koostöö ja kommunikatsioon ning rohkem tuleks ka ise KOVidega suhelda. A2: *„KOV-i vaatest olekski üks inimene, kes läheb, siis kogu asutuse teemadega ja nii ta peakski olemagi, et kui minnakse KOVidega kohtuma, siis küsitakse eelnevalt piirkonna inspektorilt, et milliseid teemasid oleks vaja arutada.*“ Oleneb kohalikust omavalitsusest, kui hästi koostöö ja kommunikatsioon Päästeametiga toimib, sest palju sõltub isiklikest kontaktidest ja indiviididest, kes KOVis antud valdkonnaga tegeleb, samuti KOVi juhist, kui prioriteetseks peetakse päästealaseid tegevusi. Üldjoontes hinnatakse koostööd heaks ja soovitakse selle jätkumist samadel alustel, kuigi alati on arenemisruumi.

Valitsustasanditena, millised peaksid olema koostöösse ja kommunikatsiooni kaasatud, toodi esmajoones peale Päästeameti välja politseid ja Muinsuskaitseametit, kellega on hea koostöö ning kellega ka tihedalt tööalaselt lävitakse. Muinsuskaitseametit kaasatakse just erinevate muinsuskaitseliste objektide järelevalve tagamiseks. Turvalisus on omavalitsuse, pääste ja politsei ühine eesmärk. Ministeeriumitasandit ei peeta otstarbekaks kaasata, kuna kohalikul tasandil saab olulised probleemid ja kitsaskohad lahendatud. K4: *„Tervet vabariiki ei näe mõtet kaasata, ma kardan, et see ei töötaks lihtsalt.*“ KOVid tõid turvalisuse tagamisel välja ka külaseltsid ja kogukonnakeskused ning külavanemate rolli olulisuse, sest nemad saavad oma piirkonnas ohutusala infot levitada. Päästeameti esindajad leiavad, et nende kõige suurem koostööpartner on KOV,

vaja on käia KOVi esindajatega kohtumas ning seda ka madalamal juhtimistasandil, st, et alati ei pea keskuse juht kokkusaamistel osalema. Päästeameti respondentide sõnul peab kaasama sotsiaalministeeriumit, kuna paljud hukkunud on sotsiaalsete probleemidega isikud, kes vajavad sotsiaalabi. A3: „Loomulikult sotsiaalministeerium ja sotsiaalvaldkond üldse, nii, et selle ministeeriumi huvi peaks olema olukorra parandamine.“ Samas tõdeb Päästeameti esindaja, et A3: „Päästeamet on juba oma tegevusega tegelikult astunud teiste ametiasutuste tegevustesse. Ma pean silmas siin KOVe ja osaliselt oleme ka sotsiaalministeeriumi tööpõllul sees.“ Kõige tihedam on KOVil koostöö pääste ja politseiga, vastavalt vajadusele kaasatakse ka teisi riigiasutusi. Kuna paljud hukkunud on sotsiaalsete probleemidega inimesed, siis näeb Päästeamet, et just sotsiaalvaldkonnas oleks koostööd vaja tõhustada.

KOVi tegevuste ja võimalustena elanikkonnale tuleohutusalaselt turvalisema elukeskkonna loomisel ja KOVi kaasamisel ennetustöösse, töid uuringus osalejad välja kodukülastused koostöös Päästeametiga, projekt „500 kodu tuleohtuks“ ning KOVi võimekuse toetada vabatahtlikke päästjaid. Samuti peetakse KOVi turvalisuse elukeskkonna loojaks. Käiakse kodudes, püütakse inimesi motiveerida, suur tähtsus on selgitustööl, et suurendada inimeste teadlikkust tuleohutusest. K3: „Teeme riskikommunikatsiooni, oma kanalites räägime hooajaliselt näiteks välisest ja sisesest tuleohutusest, korstnapühkimisest, suurematest juhtumitest räägime valla lehes ja oma kodulehel, kirjeldame, mis juhtus ja kuidas ära hoida ja avaldame süsteemselt ennetusalaseid artikleid ja jagame Facebook's seda infot.“ KOVi esindajate sõnul on sotsiaaltöötajad ja avahooldustöötajad koolitatud, et nad oskaksid märgata kodude seisukorda ka tuleohutuse vaatenurgast. KOV võib inimese aitamiseks kõik teha, kuid ikkagi ei saa välistada, et inimene tules ei hukkuks. Üks KOVi esindaja tõi välja, et palju on bürokraatiat, tuleb uus ametnik, siis muutuvad ka nõuded, kohati tekitavad nõutust ka Päästeameti poolt kehtestatud nõuded. K6: „/.../ pidevalt käivad kontrollid ja täpsustamised, mis siis kusagil puudu, kusagil vajavad lisaks. Kuigi seal on ka sellist bürokraatlikku, mingeid nüansse nii palju, et vahel mõtled, kas Päästeamet ise ka usub, et see nagu aitab kaasa kõigele sellele. Me oleme Päästeametile ise välja toonud ja ka ühistel ümarlaudadel, et kui ametnik muutub, siis ka kõik reeglid muutusid.“ Päästeameti esindajate sõnul on probleemsed kohad sotsiaalmajad ja sotsiaalpinnad, mida inspektorid aeg-ajalt kontrollivad ja kui vaja, siis kaasavad ka KOVi esindajaid. Paraku on paljude

KOVide sotsiaalpindade seisukord väga halvas olukorras. A2: „Me saadame neile paarikuuse etteteatamisega kirja, et saatke meile ülevaade nendest korteritest, mis KOVile kuuluvad ja ka see, kas seal on suitsuandur või mitte ja siis me käime koos KOVi inimestega neid kontrollimas. Info oleneb KOVist, enamasti nad ikka esitavad, /.../ üks KOV oli selline, kes tuli küll kohale, aga ütles seal maja ees inspektoritele, et ei, see on nii õudne koht, sinna mina ei tule.“ Osad KOVid tulevad Päästeameti initsiatiiviga kaasa, nt suitsuandurite paigaldamise osas.

KOVil on olemas võimalused, et osaleda tuleohutusalases ennetustöös. Ühe KOVi esindaja sõnul on haldusreform kogukonnad segi paisanud ning erinevad juhtimismõtted ja juhtimismudelid muudavad erinevate otsuste tegemise keeruliseks. K1: „Kõik võimalused on olemas tegelikult seaduse piires, aga mis on tänapäeva probleemiks on haldusreform, mis on väga suuresti nüüd kogukonnad sassi löönud, erinevaid juhtimis põhimõtteid, juhtimismudelid – täna on rahvaesindajate vahel nii suured käärid, et sealt midagi loogilist läbi suruda on suhteliselt keeruline, kuna poliitikud tulevad mängu.“ KOV saab ennetusalaseid sõnumeid edastada kommunikeerides oma inimestega ehk edastada informatsiooni KOVi enda meediakanalite kaudu, milledeks võivad olla infolehed, vallaleht ning ülevaade üritustest, mis linnas või vallas toimuvad. Oluline ennetustöö saab toimuda läbi sotsiaalvaldkonna inimeste, kes teevad kodukülastusi ja edastavad info tuleohtlikust kodust Päästeametile. K6: „Meil on ka see reegel, et meie sotsiaaltöötajad ei istu kontoris, kui inimene ütleb, et tal on mingi teema, siis me sõidame kõik läbi.“ Ennetustöös on väga oluline viia Päästeametiga kokku erinevaid sihtrühmi, sest oluline on professionaalne teemakäsitus ning paraku puudub KOVil sageli võimekus ohutusalaseid teemasid käsitleda. Päästeameti esindajate sõnul on kõige olulisem KOVi füüsiline sekkumine. A3: „Füüsilised sekkumismeetmed on KOVi esmane võimalus. Pole vaja mingit brošüüri, sekkuda on vaja nendesse, kes vajavad abi KOVi poolt.“ Samuti toonitab Päästeameti esindaja, et KOV saab tulemuslikku ennetustööd pakkuda läbi sotsiaaltöö ning oluline on sotsiaaltöötajate koolitus. A1: „KOVil on kõige parem pakkuda tuleohutusalast ennetustööd läbi sotsiaaltöö, nende sotsiaaltöötajad käivad ju tegelikult meie riskirühmas abivajavate juures. Seda suuremad muutused on tekkinud, mida rohkem me räägime.“ Seega saab KOV tõhusat ennetustööd teha sotsiaaltöötajate kaasabil, keda on Päästeamet eelnevalt koolitanud oskamaks märgata kodudes tuleohutusalaseid probleeme.

KOV-i kaasamine tuleohutusalasasse ennetustöösse on oluline, sest koostöös on võimalik saavutada veel paremaid tulemusi õnnetuste ära hoidmisel. KOV-i poolne panus on nt maakonnaülene turvalisusenõukogu, mis püstitab eesmärgid ning tegevuskavad. K1: „Maakonnaülene turvalisusenõukogu, kus me paneme, siis väga selgelt paika, et mida siis nagu saada tahame aasta jooksul, siis selle aasta prioriteetid on näiteks külavanemad.“ Ka eelnevalt on KOV-i esindajad välja toonud külaseltside ja kogukonna eestvedajate olulisust, sest vallaametnikud paratamatult igale poole ei jõua. On aktiivseid KOV-e, kes panustavad ka ise vallaelanike kodude korda tegemisse ning leiavad rahalisi vahendeid, et teha kodudes lihtsamaid parendustöid, nt pliidiraua vahetus või korstnapühkija teenuse eest tasumine. K4: „Seda on näha, et nemad võtavad seda teemat tõsiselt, see on hästi, hästi oluline, kui nemad võtavad oluliselt, siis on imelik, kui ise nagu ei teeks midagi, et kuidagi parendada.“ Päästeamet soovib olla avatud koostööpartner ning aidata. A1: „Tõenäoliselt seadus on kõigile ühtemoodi täitmiseks. /.../ meie ei peaks neile meelde tuletama, teil on kõik tegemata või see asi on tegemata. /.../ ma arvan, et Päästeamet /.../ ja päästeala kokku on üks avatumaid abipakkujaid kokku koostöö osas.“ KOV-id hindavad koostöövõimalusi Päästeametiga heaks, kuigi vahel ollakse rahuolematud, kuna Päästeameti poolt esitatavad nõuded tunduvad aja ja rahalise ressursi raiskamisena. Päästeamet on oluline koostööpartner ning seda just projekti „500 kodu tuleohutuks“ raames, mille käigus tehti korda ohtlikud küttekolded ja muudeti kodud tuleohutuks. Käesoleval aastal on jätkuprojekt „Kodud tuleohutuks“, kus jätkub tuleohtlikke kodude korda tegemine. On hea meel tõdeda, et ohutu elukeskkonna loomisele aitab kaasa sotsiaaltöötajate teadlikkuse tõstmine tuleohutusest ning just siin nähakse olulise koostööpartnerina Päästeametit. Väga palju sõltub KOV-i suhtumisest, kui palju ta soovib panustada ning väärtustab ohutut elukeskkonda ning seda just haldusreformiga seoses, kus territoriaalsed piirid muutusid ning võibolla ei ole jõutud kõigi abivajavateni.

Päästeamet on palunud omavalitsuse töötajatel jälgida millises seisukorras on küttekolded, kas elamistes on olemas suitsuandurid jms. Samuti on väga oluline teada, kui palju on KOV-is abivajavaid ja riskirühma kuuluvaid inimesi, et ennetada tuleõnnetuste tekkimise võimalust. KOV peaks edastama Päästeametile info toimetulekuraskustega, alkoholiprobleemidega inimestest või üksi elavatest pensionäridest, kes on sageli riskirühm. Uurimuses sooviti teada, kas ja kui suures

ulatuses KOV seda teeb. Jällegi tuleb tõdeda, et on väga eeskujulike KOVe, kelle sotsiaaltöötajad oskavad kodukülastusi tehes märgata ka kodudes tuleohutust, näiteks, kas on paigaldatud suitsuandur, millised on küttekolded jms ning edastavad info Päästeametile. Paljud KOVi juhid on oma töötajatel palunud jälgida kodude olukorda, kuid kõiki nüansse nt elektrijuhtmeid ja küttesüsteemi korrasolekut ei ole töötajad pädevad hindama. K4: „*Me igapäevaselt ei tee seda, aga kui on väga kehva olukord, siis meie koduhooldajad märkavad seda ja me ise oleme andnud ka signaali, et nad peavad märkama.*“ Paraku ei ole kõik KOVi ametnikud nii hästi juhendatud ja neil puudub teadmine, mida selle informatsiooniga edasi teha. K5: „*Tegelikult ma peaks tõesti vaatama suitsuandurite olemasolu, elektrit ma ei vaata ja suitsuandureid ma vahepeal vaatan, küttekoldeid ei vaata üldse ja siis selle informatsiooniga, mida ma teen edasi, ma ei tea, mida edastada Päästeametile, siis nad ütlevad, et need on KOVi enda probleemsed inimesed.*“ Respondendi vastusest ilmneb, et kui ta annab info Päästeametile edasi, siis ei tule sealt abi ning KOV peab ise oma valla probleemsete inimestega tegelema. Päästeameti esindaja sõnul on nende ametnikud KOVi töötajaid juhendanud märkamaks kodudes puudusi. A3: „*Ma usun, et meie piirkonnajuht ja koostööpartnerid on täna sellise elementaarse väljaõppe või sellise, mida märgata selgeks teinud /.../. Kõige lihtsam on siin suitsuanduri olemasolu, küttekolde seisukord, kui sul puudub ahjuuks, märgatakse kindlasti.*“ Seega oskavad paljud KOVi töötajad oma kodukülastuse käigus märgata kodudes tuleohutusnõuete täitmist, kuid paraku on ka omavalitsusi, kes ei pea seda vajalikuks ning töötajaid pole koolitatud puudusi märkama.

Piirkonnas elavatest probleemsetest isikutest on KOVil ülevaade enam vähem olemas, teatakse inimesi, kes saavad toimetulekutoetust või sotsiaalabi. Paljuski on siin märkamise küsimus, kas naabrid, politsei või kiirabi oskavad abivajavat märgata. Konkreetseid numbreid abivajavatest isikutest ei osanud ükski KOVi esindaja välja tuua, kuid üldjoontes teati suurusjärku. K6: „*Me teame, kui palju meil on eakaid /.../, me ei tea mingit üldnumbrit, meil on ülevaade, kui palju meil on puuetega inimesi.*“ Paljud KOVi esindajad tõid välja, et reaalselt kõiki abivajavaid ei ole suudetud kaardistada, sest puudub ülevaade, sellest, kui palju abivajavaid isikuid reaalselt on. Teatakse inimesi, kes saavad toimetulekutoetust ning nende olukorda on püütud toetada. Tavaliselt, olenevalt KOVi suurusest, on probleemsete kodude ja elanike arv 100 või 200. Paraku leidis ühe KOVi esindaja, et abivajavad inimesed on ainult lastekaitse tööpiirkonnas. K5: „*Oi see on*

puhtalt lastekaitse küsimus. Meie teame võib-olla ühest-kahest, võibolla on neid rohkem, nad ei küsi meie käest midagi, ei pöördu meie poole.“ Oluline on, et tänu koostööle on kasvanud nii päästeametnike kui ka KOVi spetsialistide teadlikkus abivajavatest isikutest ning see ongi kahepoolne protsess, kus Päästeamet teavitab oma kodukülastuse käigus avastatud peredest või isikutest, kes vajavad KOVi abi ning vastupidi. Kõige alus on märkamine ning siin saavad KOVi esindajate sõnul abiks olla jällegi külavanemad. K9: *„Kui naabrid näiteks teatavad, siis kindlasti on kodukülastus, alati ei lähe majast majja, kas te vajate abi, aga noh meil on enam vähem aktiivsed külavanemad, kellega ka side on olemas, et nad alati teatavad nendest probleemidest.*“ Samuti ei jõua Päästeamet kõigi kodudesse ning ei suuda tuvastada abivajadust, kindlasti on veel väga palju inimesi, kes vajaksid abi, kuid info nendest pole ametkondadeni jõudnud. A3: *„Eks meil töös esineb seda, et me ei tea täpselt, KOV ka ei tea, kus on abivajav inimene. Me niipea ei jõua ka kõikidesse kodudesse. Meil on päris palju neid kodusid, siin ei ole initsiatiivi puudus, vaid varasemalt ka infopuudus, tegelikult saime sellise andmekaardi sisuliselt eelmise aasta lõpus.*“ Kõikide abivajavate isikuteni ei jõuta ning see ei ole ka mõeldav, sest ääremaastumist ja hajaasustatust on palju ning haldusreformi tulemusel ei tea ühinenud omavalitsused kõiki oma elanikke.

KOVi esindajate sõnul edastavad nad Päästeametile infot abivajavatest, mõned omavalitsused on selles osas aktiivsemad, teised vähem. Paraku on omavalitsusi, kes seda ei tee. Info edastamisel on olulised erinevad võrgustikud, sest ühist andmebaasi ei ole. Enamus omavalitsuste esindajaid helistab ja annab info edasi, sest välja pole töötatud ühist vormi andmete edastamiseks. Vajadusel edastatakse teave kirjalikult. K7: *„Kirjalikult kui vaja, kui ma näen, et kellegil oleks vaja seal kodukülastust, siis küsin nõusolekut tema kontaktandmete edastamiseks, ütlen ausalt viimase aasta jooksul ei edastanud ühtegi.*“ Üks vastaja leidis, et oluline oleks teada, mis Päästeamet abivajavast isikust või perest teavitava infoga edasi teeb ning kui ta tulevikus hakkabki teavitusi edastama, siis oleks vaja ka Päästeameti kontaktandmeid, kellele see info läheb. K5: *„Ma ei kujuta ette, aga okei kirjutan, teavitame, oleks hea, kui Päästeamet ütleks, mis teeb selle informatsiooniga, et milleks on seda päästele vaja, väga hea oleks kontaktandmed, et sellele inimesele võite kirjutada.*“ Päästeameti esindajad leidsid, et sageli jõuab info abivajavatest isikutest KOVi töötajateni just nende ametnike kaudu, kuigi peaks olema vastupidi. A2: *„Tihti tundub, et see info abivajavatest nagu jõuab meie kaudu KOVi, kuigi*

ei tohiks nii olla.“ Paljud KOVi esindajad tõdesid, et neil on väga hea koostöö ja kommunikatsioon Päästeametiga ja nad teavitavad Päästeametit tuleohhtlikest kodudest, samas Päästeameti esindajad märkisid vastupidist tendentsi, et nemad teavitavad abivajavatest isikutest KOVi, kuid palju sõltub ka KOVist, kas ja kui suures ulatuses infot edastatakse.

Eestis elab ca 400 000 venekeelset inimest, seda suuresti Kirde-Eestis ning on väga oluline, et ka venekeelset elanikkonda teavitatakse Päästeameti erinevatest kampaaniatest ja kaasatakse aktiivselt ühiskonnaelus osalema. Uurimuses osalejatel paluti kirjeldada, kas kultuurilised erinevused on takistuseks tuleohutuse tagamisel ja kuidas kaasatakse muukeelset elanikkonda. KOVi esindajad leidsid, et palju on arenguruumi, Pärnumaa KOVi esindaja märkis, K3: *„Päästeamet toodab venekeelseid infovoldikuid peamiselt Ida-Virumaale, praegu peaksime venekeelset materjali ise tootma ning see ei ole kõige parem variant. Me ei ole ka Päästeametile vastavat ettepanekut teinud, sest ei ole ise selle peale tulnud.*“ Samas leiti, et muukeelsele elanikkonnale ei läheneta teistmoodi, vallalehed ja kodulehed on kõik eestikeelsed, samas tõdeti, et need, kes eesti keelt ei valda võivad olla infosulust ja tegelikult elab venekeelne elanikkond ka teises infoväljas, st vaatab ja kuulab Venemaa telekanaleid ja raadiojaamu. KOVi esindajad märkisid, et vene rahvusest inimene on rohkem nn otse suhtleja, vajadusel ta helistab valda ning soovib teada, mis teenuseid tal on õigus saada. Toonitati, et vene inimestega toimub otsesuhtlus. A2: *„Selleks, et venekeelset elanikkonda kaasata, tuleb ise minna nende juurde, kuni ei ole sellist head meediakanalit, mida nemad ka siin tarbivad.*“ Ida-Virumaa esindajad tõid välja, et ennem haldusreformi olid mitmetes valdades kodulehed nii eesti kui ka venekeelsed, kuid praegu ainult eestikeelsed. Idapoolsemates valdades on vallalehtedes ilmunud ka venekeelseid artikleid, kuid ikkagi on muukeelset elanikkonda väga keeruline kaasata. K9: *„Põhimõtteliselt on meil infovoldikud mõlemas keeles ja need on kättesaadavad kõikides kontorites.*“ Kultuurilisi erinevusi ei toonitata, aga vene inimeste teises infoväljas elamist märkisid paljud respondendid. A1: *„Kõige suurem probleem on see, et meie kasutatavad meediakanalid: press, televisioon ja raadio on suures pildis erinevad siinse venekeelse elanikkonna kasutatavatest meediakanalitest. Eesti keeles sa midagi ei tee, eesti keeles info ei jõua nendeni.*“ Venekeelse elanikkonna kaasamine on probleem, Ida-Virumaal toodi välja, et vene rahvusest inimesed on julgemad teenuseid ja toetusi küsima, nad helistavad ja uurivad selle kohta vallaametnike käest. Kirde-Eestis on

mõnel pool ka vallalehed kakskeelsed, et info jõuaks ka muukeelse elanikkonnani. Teine suur probleem on venekeelsete inimeste teises inforuumis elamine, nad tarbivad venekeelset meediat, nii televisiooni kui raadiot, eriti Venemaal toodetud saateid. Väga oluline on, et ohutusalane info jõuaks hästi kohale ka Eesti venekeelsetele inimestele.

KOV ja Päästeameti poolt pakutav abi ning omavaheline koostöö, siin leiti, et võibolla peaks infovahetus olema parem, kuigi koostööd hinnatakse heaks. Soovitakse jätkata projektidega, mis aitavad kodude tuleohutust parandada. KOVi esindajate sõnul peaksid ühised kodukülastused kindlasti jätkuma, kuna Päästeameti spetsialistid oskavad tuleohutusalast poolt märgata ning koheselt saaks paigaldada ka suitsuandureid. Oluliseks peetakse ka erinevate kooskõlastust vajavate dokumentide kiiremat menetlemist. Päästeametilt oodatakse informatsiooni uutest tehnoloogiatest või toodetest. K2: „*Näiteks informatsioon mittepõlevate linade kohta, ise ei tule selle peale, et on lahendus olemas.*“ Jällegi toonitati, et „Kodud tuleohutuks“ projekt on oluline, kuna inimesed reaalselt näevad, et KOV koos Päästeametiga tuleb ja teeb. Päästeameti esindaja sõnul aitab „Kodud tuleohutuks“ projekt mõista, et ka KOV saaks omalt poolt tuleohutuse tõstmiseks veel rohkem panustada. A3: „*Võib olla KOV ei tunneta seda veel, et me selle kodude tuleohutuks projektiga oleme teinud, sillutanud tee, et nad julgeksid riigi raha panna inimeste kodudesse, kes vajavad kõrvalist abi. Meil on pilt selle koha pealt hea, et KOVid julgevad täna rohkem abistada abivajavaid inimesi.*“ Paljud KOVi esindajad ei osanud konkreetset abivajadust välja tuua, kuid koostööd hinnatakse heaks, infovahetus toimib mõnes piirkonnas paremini, teises kehvemini. Ühiselt tuleb leida variante, et aidata ja toetada inimesi.

Tulemustest selgub, et nii KOVi esindajate kui ka Päästeameti vastanute arvates koostöö ja kommunikatsioon toimib. Koostöö ja kommunikatsiooni eesmärged teadsid Pärnumaa respondendid, kuid Ida-Virumaal ei osanud kõik vastajad eesmärged välja tuua. Enamus üle 60% vastajatest teadis, milliseid valitsustasandeid ja koostööpartnereid on vaja kaasata. Nii KOVi kui ka Päästeameti vastajad olid nõus, et KOV saab ise panustada ka tuleohutusalasest ennetustöösse. Muukeelse elanikkonna teavitamist tuleohutusalasest tegevusest ei pea oluliseks Pärnumaa KOVide vastajad, kuna nende meelest ei ole see probleem ning pole ka mõeldud selle peale, sest venekeelset elanikkonda ei ole nii palju. Ida-Virumaal nähakse muukeelse elanikkonna kaasamisel suurt probleemi, ei teata,

kuidas nendeni jõuda, kuna venekeelsed inimesed elavad Venemaalt edastatavas infoväljas. KOVi on olemas võimalused ja suutlikkus, et pakkuda tuleohutusalast ennetust, kuid tihti jääb see ressursi puudumise ja teadlikkuse taha. Pärnumaal kaasatakse KOVe tuleohutusalasesse ennetustöösse (100%), aga Ida-Virumaal ei toimi see nii efektiivselt (60%). Tuleohutuse tagamisel soovivad Päästeametilt abi Ida-Virumaa KOVi (100%), Pärnumaa vastajate arvates nii palju abi ei soovita (67%). Koostöös ja kommunikatsioonis esinevad probleemid, seda just Pärnumaal ning selles valdkonnas on vaja tegevusi edasi arendada, aga Ida-Virumaa vastajate arvates probleeme nii palju ei ole, kuid kommunikatsiooni ja koostööd tuleb jätkuvalt arendada, sest alati saab paremini. Koostöö ja kommunikatsiooni parendamise ettepanekuid tõid Ida-Virumaa respondendid rohke välja, kui Pärnumaa vastajad, kuid on selge, et koostöö ja kommunikatsiooni annab tõhustada. Eriti oluline on see kodukülastuste tegemisel ja abivajavate inimeste märkamisel ja ametkondade vahelisel teavitamisel. Kodukülastustele osatakse puudusi väga hästi märgata Pärnumaal, pigem hästi Ida-Virumaal. KOVidel puudub oma piirkonnas elavatest abivajavatest inimestest täielik ülevaade, seda nii Pärnumaa kui ka Ida-Virumaa vastajate arvates. Samas on hea tõdeda, et info tuleohtlikest kodudest jõuab Päästeametisse, seda nii Päästeameti kui ka KOVi esindajate arvates. Intervjuude analüüsist saadud tulemused on esitatud lisades 1 ja 2 (vt lk 77, 78)

Tabel 10 annab ülevaate intervjuude analüüsi tulemustest ja sünteesist teooriaga.

Tabel 10. Intervjuude analüüsi tulemused ja süntees teooriaga

Koostöö ja kommunikatsiooni parendamine KOVi ja PÄA vahel	ANALÜÜS		SÜNTEES TEOORIAGA
	Tulemused	Järeldused	
Koostöö ja kommunikatsioon	Informatsiooni kättesaadavus hea. KOVi ei ole eesmärgi sõnastanud, PÄA eesmärk olemas	Aluseks partnerlussuhted, ühiselt püstitatud eesmärgid ja vajaliku informatsiooni kättesaadavus	Koostöö määramine hõlmab nelja kriteeriumit: analüüsi tase, alusprotsessid, protsessidele orienteeritus, aeg (Bedwell, <i>et al.</i> , 2012)
Valitsustasand	KOVil koostöö PÄA, politsei ja Muinsuskaitseametiga, ministriumi tasandi kaasamine ei ole oluline. PÄA kaasaks sotsiaalministriumit	Koostöö toimib kõige paremini kohalikul tasandil, kuid vajadusel on vaja kaasata ka ministriumitasand	Erinevatel tasanditel keerukate probleemide lahendamiseks on väga oluline koordineerimise võimekus erinevate valitsusasutuste vahel, mis võib kulgeda hierarhiliselt kui ka mittehierarhiliselt (Lodge & Wegrich, 2014)
KOVil võimekus ennetustööd korraldada	KOVil on võimekus olemas	KOVil on võimekus osaleda tuleohutusalasises ennetustöös ning vajadusel saab kaasata PÄAit	Tuleohutuse ennetamisel on väga oluline roll kodukülastustel, sest see aitab vähendada tulekahjude tekkimise võimalust (Runefors <i>et al.</i> , 2017)
Abivajavate inimeste kaardistamine	KOVil puudub ülevaade kõikidest abivajavatest	KOV ei ole kaardistanud kõiki oma piirkonna abivajavaid inimesi	Tuleohutuse riski suurendab isikute vanus, puue, kehvast seisukorras majapidamised, üksi elamine, rahaliste vahendite vähesus, sõltuvusharjumused jms (Senthilkumaran, <i>et al.</i> , 2019, Lehna, <i>et al.</i> , 2017, Harpur <i>et al.</i> , 2013)
Eesti venekeelse elanikkonna kaasamine	Muu keelset elanikkonda ei osata kaasata tuleohutusalasisesse ennetustöösse	Venekeelse elanikkonna kaasamine tuleohutusalasisesse ennetustöösse	Mida suurem on kultuuride erinevus, seda ebaefektiivsem on ka suhtlus (Kulenkamp, 2005)
Riskikommunikatsioon	Riskikommunikatsioon on määrava tähtsusega	Riskikommunikatsiooni suurem teadvustamine	Riskikommunikatsioon nõuab asjakohast strateegiat, (Musacchio & Solarino, 2019)
Koostöö ja kommunikatsiooni tõhustamine	Erinevate koostööprojektide jätkumine	Koostöö ja kommunikatsiooni on võimalik parendada	Tuleohutus nõuab terviklikku lähenemist ja erinevate ametkondade koostööd (Rauza & Tambovceva, 2018; Halvorsen <i>et al.</i> , 2017)

Allikas: autori koostatud

Kokkuvõttes võib öelda, et koostöö ja kommunikatsioon saab edukalt toimuda, kui osapooltel on ühised eesmärgid ja huvid, mida soovitakse täita. Koostöö toimimine võib olla keeruline, kuna palju sõltub omavalitsuse juhi motivatsioonist tegeleda tuleohutuslaste teemadega. Tuleohutuslastes ennetuses on võrgustikutöö kõige olulisem ning vaja on tagada kestlikku ja tõhusa koostöö toimimine.

2.3. Järeldused ja ettepanekud

Käesoleva magistr töö eesmärgiks on teha ettepanekuid Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostööd ja kommunikatsiooni eeldavate tuleohutuslaste teenuste koordineerimise parendamiseks. Järgnevas alapeatükis esitatakse järeldused Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostöö ja kommunikatsiooni kohta ja analüüsitakse, milliseid võimekusi on mõlemal osapoolel selleks vajalik arendada. Samuti tehakse ettepanekuid, mis aitavad parendada koostööd ja kommunikatsiooni Päästeameti ja kohalike omavalitsuste vahel ning vajadusel arendada mõlema osapoolle võimekust antud vallas. Ettepanekute koostamisel arvestas magistr töö autor teoreetilise taustaga, dokumendianalüüsi ja intervjuude analüüsi tulemustega.

Koostöö ja kommunikatsiooni toimimise aluseks on partnerlussuhted, ühiselt püstitatud eesmärgid ja vajaliku informatsiooni kättesaadavus. Uuringust selgus, et KOV on Päästeameti suurim koostööpartner ning informatsiooni kättesaadavust hinnati heaks. KOVi ei ole koostöö ja kommunikatsiooni eesmäärke nii täpselt sõnastanud, kuid Päästeametil on kindel eesmärk – turvaline kogukond igaühe kaasabil. See ühtib teoorias leiduvaga, et koostöös on oluline dialoog, mille abil on võimalik saavutada ühiseid eesmäärke ning koos töötamisel on oluline usaldus (vt ptk 1.2). Uuringu tulemustele toetudes võib teha järelduse, et koostöös on oluline ühiste eesmärkide seadmine ja usaldusliku õhkkonna loomine ja operatiivne infovahetus.

Koostöö toimib kõige paremini kohalikul tasandil, kuid vajadusel on vaja kaasata ka ministeeriumitasandit ja koostööpartnereid, kellega on ühised koostööpunktid. Võrgustikutüüpi koordineerimismehhanismid toimivad kõige efektiivsemalt sel juhul, kui osapooltel on ühised väärtused ja eesmärgid. Koostöö toimib kõige tõhusamalt hübriidsel tasemel, st et kõik osapooled saavad keskenduda konkreetse probleemi lahendamisele (vt ptk 1.1). Uuringust selgus, et KOVi arvates on kõige optimaalsem koostöö Päästeameti, politsei ja

Muinsuskaitseameti vahel ning ministeeriumi tasandit ei ole vaja kaasata. Samas Päästeamet on seisukohal, et vaja oleks kaasata ka sotsiaalministeeriumit, kuna paljud hukkunud on sotsiaalsete probleemidega inimesed ning kohalikul tasandil ei suudeta kõiki sotsiaalvaldkonna probleeme lahendada.

KOV on võimeline läbi viima tuleohutusosalast ennetustööd ja vajadusel saab siin kaasata Päästeametit. Uuring näitas, et KOVi on võimekus, st oskused ja ressurss, et pakkuda tuleohutusosalast ennetustööd, kuid paljuski sõltub see omavalitsuse juhist ja motivatsioonist tegeleda ohutusosalaste teemadega. Päästeamet on siinkohal oluline koostööpartner, kes vajadusel aitab koolitada KOVi töötajaid, et nad oskaksid kodukülastustel märgata tuleohtlikke olukordi. KOVi saavad tuleohutusosalast ennetustööd teha ka selliselt, et viia Päästeametiga kokku erinevaid sihtrühmi ja kajastada kohalikes meediaväljaannetes Päästeameti poolt edastatud tuleohutusosalaseid sõnumeid.

KOV ei ole kaardistanud kõiki oma piirkonna abivajavaid inimesi. Uuring tõi esile, et KOVi puudub ülevaade kõikidest abivajavatest inimestest. Haldusreformi tulemusel ei ole kõik vallad jõudnud siiani kõigi oma valla elanikeni. Siinkohal on oluline Päästeameti ja KOVi infovahetus abivajavatest inimestest või peredest. Tulekahjude ennetamisel on oluline erinevate riskitegurite kaardistamine ja tuleohtlikke kodude kindlakstegemine (vt ptk 1.3). KOV peaks suutma tagada, et omavalitsusüksusel oleks abivajavatest inimestest ülevaade olemas.

Venekeelse elanikkonna kaasamine tuleohutusosalasse ennetustöösse. Magistritöö raames läbiviidud uuringu tulemused näitasid, et muukeelset elanikkonda ei osata kaasata tuleohutusosalasse ennetustöösse, kuna nad tarbivad Vene meediakanaleid ning elavad teises foruumis. KOV spetsiaalselt muukeelsele elanikkonnale teistmoodi ei lähene ning spetsiaalset venekeelset infomaterjali ei tee. Samas tuleb tõdeda, et Ida-Virumaa KOVis on olemas ka venekeelset infomaterjali. Samuti on Päästeamet koostanud venekeelset tuleohutusosalast materjali. Eesti venekeelse elanikkonna kaasamine tuleohutusosalasse ennetustöösse aitab kindlasti vähendada tuleõnnetuste arvu.

Koostöös ja kommunikatsioonis esinevad probleemid. Uuringu käigus ilmnas, et KOVi ja Päästeameti koostöös on probleemkohti. KOVis ei saada sageli aru, milleks kehtestab Päästeamet nt haridusasutustele karmimad nõuded, mis vajavad lisarahastust. Päästeamet

soovib kehtestatud nõuete täitmist ning ei tee antud osas järeleandmisi. Päästeamet näeb koostöös olulisemalt suuremat probleemi kui KOV, samas mõlemad osapooled kommunikatsiooni toimumises probleemkohti välja ei too.

Riskikommunikatsiooni suurem teadvustamine. Sageli aetakse segi kriisi- ja riskikommunikatsiooni. Riskikommunikatsioon on just ennetustegevuses määrava tähtsusega, et tõsta inimeste teadlikkust erinevatest ohutest ja vähendada seeläbi õnnetuste arvu (vt ptk 1.2).

Koostöö ja kommunikatsiooni on võimalik parendada. Uuringu tulemustest ilmnes, et mõlemale osapoolale on oluline, et jätkuksid erinevad koostööprojektid, mis suurendavad kodude tuleohutust. Oluline on ka edasine Päästeameti ja KOVi töötajate kodukülastuste läbiviimine ning informatsiooni jagamine. Tähtsaks peetakse erinevate ümarlaudade ja töiste kokkusaamiste korraldamist, et panna paika ühised eesmärgid. Ka heas ja toimivas koostöös on alati arenguruumi.

Uuringu järeldustele tuginedes pakub magistritöö autor välja omapoolsed soovitusel, kuidas parendada ja tõhustada koostööd kohalike omavalitsuste ja Päästeameti vahel.

Tagada KOVi jaoks Päästeametis kindel nn kliendihaldur. KOVil on olulisemalt lihtsam erinevate probleemidega ja küsimustega Päästeameti poole pöörduda, kui on olemas üks ja kindel ametnik, kes antud KOViga tegeleb. Paljud probleemid jäävad lahendamata, kuna ei teata, kelle poole täpsemalt pöörduda, kuna Päästeameti kodulehel on olemas ainult lauatelefon number ja e-posti aadress. Kiiremate küsimuste korral võib vastuse saamine võtta ebaproportsionaalselt kaua aega.

Koostöösse ja kommunikatsiooni tuleb kaasata ka ministeeriumitasand, eriti sotsiaalministeerium, kuna enamik tules hukkunuid on sotsiaalsete probleemidega abivajavad isikud. Haldusreformi tulemusel on KOVide territoriaalsed piirid suurenenud ning kõiki abivajavaid ei ole jõutud ning võibolla ei jõutagi kaardistada.

KOVide tõhusam kaasamine tuleohutusalasesse ennetustegevusse. KOVil on endal võimekus tuleohutusalase ennetustöö tegemiseks, aga puuduvad teadmised ja oskused, kuidas elanikkonnale läheneda. Ennetustöö tõhustamiseks on oluline suurendada KOVi ja Päästeameti kokkusaamiste arvu ning kaasata kokkusaamistele ka madalama

ametipositsiooniga spetsialiste. Suur potentsiaal on ka infovahetus külaseltside ja kogukonnakeskustega ning teabepäevade korraldamine. Lisaks teha KOVidel tõhusat koostööd vabatahtlike päästeseltsidega.

Abivajavate isikute kaardistamiseks on oluline tõsta KOVi spetsialistide teadlikkust tuleohutusosalaste nõuete järgimisest kodudes, st suitsuandurite olemasolu, küttekollete seisukorra jms märkamine kodukülastuste käigus. See eeldab KOVi esindajate järjepidevat tuleohutusosalast koolitamist ning KOVi poolset initsiatiivi, et Päästeametilt sellist koolitust tellida. KOVide ja külaseltside ning kogukonnakeskuste efektiivsem infovahetus abivajavate isikute märkamise osas.

Eesti venekeelse elanikkonna efektiivsem kaasamine tuleohutualasesse ennetustöösse. Venekeelne elanikkond elab teises infoväljas ning tarbib Venemaa meediakanaleid. Muukeelsele elanikkonnale tuleks koostada rohkem venekeelset infomaterjali ning Eesti territooriumil levivatesse venekeelsetesse telekanalitesse ja raadiojaamadesse toota venekeelset ning muukeelset elanikkonda kõnetavat ohutussõnumitega informatsiooni. Kindlale sihtgrupile suunatud ennetuskampaaniate edastamine õigete kanalite kaudu, aitab muuta inimeste käitumist ja hoiakuid. Ennetuskampaaniad peavad olema pikemaajalisemad, sest lühiajaline teavitus ei oma piisavat mõju.

Riskikommunikatsiooni suurem teadvustamine, tagab tõhusama ennetustöö. Riskikommunikatsiooni parendamiseks on vaja Päästeametil töötada välja kindel struktuur, et parendada asutuste omavahelist koostööd ja kommunikatsiooni. Samuti aitab see teadlikumalt kajastada ohutusosalaseid teateid KOVi meediakanalites (kodulehed, *Facebook*, vallaleht jms).

Suurendada projektipõhist koostööd Päästeameti ja KOVi vahel, nt elanike kodude tuleohutumaks muutmisel. Oluline on, et sellise projekti jaoks oleks nii riigi kui ka KOVi eelarves eraldatud vahendid, mis aitab aastas planeerida, kui mitmes kodus saab tuleohutuse seisukorda parandada.

Tabel 11 annab koondülevaate uuringu analüüsi tulemuse käigus saadud järeldustest ja selle alusel tehtud ettepanekutest.

Tabel 11. Järeldused ja ettepanekud

Järeldused	Ettepanekud
Päästeametil määramata KOVidega suhtlemisel kindlad kontaktisikud	Päästeametis määrata kindlad kontaktisikud KOVidega suhtlemiseks, nn kliendihaldurid
Koostöö toimumine kohalikul tasandil, vajadusel kaasata ka ministeeriumitasand	Erinevate ministeeriumite tõhusam kaasamine aitab kaasa elanikkonna turvalisuse suurendamisele
KOV-i võimekus osaleda tuleohutusalasises ennetustöös	KOVide tõhusam kaasamine tuleohutusalasisesse ennetustegevusse. Külaseltside ja kogukonnakeskustega infovahetus ja teabepäevade korraldamine. Vabatahtlike päästekomandode suurem toetamine
Abivajavate isikute kaardistamine	Päästeametil tõsta KOV-i spetsialistide teadlikkust tuleohutusalasest nõuete järgimise osas. KOVide ja külaseltside ning kogukonnakeskuste efektiivsem infovahetus abivajavate isikute märkamise osas
Eesti venekeelse elanikkonna kaasamine tuleohutusalasisesse ennetustöösse	KOVil ja Päästeametil koostada rohkem venekeelset infomaterjali ja toota Eesti territooriumil levivatesse vene meediakanalitesse muukeelset elanikkonda kõnetavat venekeelset ohutussõnumitega informatsiooni
Riskikommunikatsioonil puudub kindel struktuur	Päästeametil töötada välja riskikommunikatsiooni struktuur
Koostöö ja kommunikatsiooni parendamine	Tuleohutuslaste koostöö projektide jätkumine

Allikas: autori koostatud

Kommunikatsioon toimib ilma suuremate tõrgeteta, kuid koostöö tõhustamisel on mitmeid väljakutseid. Pärnumaa ja Lääne päästkeskuse vahelist koostööd võib pidada heaks, puudusi küll esineb, aga üldjoontes peavad uuringus osalejad koostööd toimivaks. Ida-Virumaa ja Ida päästkeskuse vahelist koostööd ei hinnatud nii heaks, esineb probleeme ametnike kaasamisel ja ohutussõuete täitmisel. Kommunikatsioonis võib esineda keelebarjääre.

Magistritöö autor on seisukohal, et tuleohutusalase koostöö ja kommunikatsiooni uurimisel saab täiendavalt läbi viia erinevaid uuringuid, mis aitaksid probleemi ulatust täpsemalt määratlada.

KOKKUVÕTE

Magistritöös käsitleti erinevate valitsustasandite koostööd ja koordineerimise protsesse, riigi ja kohaliku tasandi koostöö ja kommunikatsiooni mudeleid ning valitsemistasandite koostööd elanikkonna tuleohutuse tagamisel. Teooria analüüsimisel selgus, et koordineerimises, koostöös ja kommunikatsioonis on erinevaid seisukohti ja tõlgendusi, kuid leitakse, et koostöövõrgustike toimimisel on määravaks teguriks inimestevahelised suhted ja koos töötamise põhimõtted.

Tuginedes kirjanduslikele allikatele anti põgus ülevaade koordineerimismehhanismidest ja selle toimimisest avalikus sektoris, samuti koostöö ja kommunikatsiooni põhimõtetest. Kirjanduse analüüsi põhjal selgus, et avalikus sektoris on riigiasutuste vahel toimuva koostöö võtmesõnaks koostöövõrgustikud. Koostöövõrgustike loomine ja edukas koostoitmine aitab lahendada erinevaid probleeme, k.a sotsiaalseid probleeme ning aitab kaasa ühiselt püstitatud eesmärkide saavutamisele. Võrgustiku toimimist mõjutab varasem töö tegemise kultuur, harjumuspärane praktika ja teadmatusest tulenevad hoiakud.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks viidi läbi uuring, mis võimaldas teha ettepanekuid Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostöö ja kommunikatsiooni parendamiseks ja milliseid võimekusi on antud vallas vaja osapoolte vahel arendada. Uuringus osalesid viis kohalikku omavalitsust, kellest kolm KOVi esindajat oli Pärnumaalt ja viis KOVi esindajat Ida-Virumaalt, lisaks kolm Päästeameti spetsialisti, kellest kaks olid Ida-Virumaalt ja üks Pärnumaalt. Uurimustöö läbiviimiseks kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit. Empiiriliste andmete kogumiseks kasutati dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuud. Dokumendianalüüsist selgus, et seadusega pole KOVidele kehtestatud tuleohutuse ennetamise korraldamise nõuet, kuid ressursside olemasolu korral on KOVidel samuti võimalik panustada tuleohutuse ennetamisse. Tuleohutuse alase ennetustöö tegemiseks on vajalik kasutada riskikommunikatsiooni, kuna see aitab tõsta inimeste teadlikkust ning soodustab hoiakute ja käitumise muutumist. Samuti selgus, milline on tules hukkunud inimese profiil ja kaardistati sihtrühmad, keda on vaja kaasata tuleohutusalasesse

ennetustegevusse. Intervjuude analüüsimiseks kasutas töö autor kvalitatiivse sisuanalüüsi ühte alaliiki – temaatilist analüüsi. Magistritöö autori hinnangul kinnitasid uuringu tulemused, et Päästeameti ja KOVi vahel toimivas kommunikatsioonis suuri probleeme ei esine ning see toimib tõrgeteta. Koostöö osas tõid mõlemad osapooled välja erinevad kitsaskohad, kuid Päästeamet näeb koostöös KOVidega oluliselt suuremaid probleemkohti kui omavalitsused. Probleeme koostöös tõid välja nii Ida kui Lääne piirkonna Päästeameti spetsialistid. Pärnumaal võib koostööd kohaliku päästeüksusega pidada tõhusaks, kuid Ida-Virumaal on KOVe, kellega koostöö on probleemne. Pärnumaa KOVid ei ole tegelenud vene elanikkonna kaasamisega, kuid ka Ida-Eestis, seoses suure venekeelse elanikkonnaga, ei tegeleta süstemaatiliselt Eesti venekeelse elanikkonna kaasamisega.

KOV ja Päästeamet näevad koostöökohtadena ka ametnike koolitamist, et nad oskaksid märgata abivajavaid isikuid ning edastaksid vastavasisulise info mõlemale osapoolele. Oluline on tagada kestlik kodude tuleohutumaks muutmise projektide jätkumine, seega tuleb koostöös rohkem panustada projektipõhisele lähenemisele.

Tulekahjudes hukkunute arvu vähendamisest peaksid huvitatud olema kõik. Oluline on leida erinevate partnerorganisatsioonide vahel ühisosa ja sellest lähtuvalt koordineerida oma tegevusi tuleohutusalasest ennetustöös. Seega on vaja püstitada ühised eesmärgid ja kaasata vajadusel ka sihtgruppe.

KOV ja Päästeameti vahelise koostöö ja kommunikatsiooni võimekuse arendamisel tuleb aktiveerida koostööd kohalike külaseltside ja külavanematega. Koostöös partneritega kohalikust omavalitsusest, politseist ja kiirabist korraldada sagedamini erinevaid ümarlaudasid.

Päästeameti ja KOVi vahel tuleohutuslase koostöö ja kommunikatsiooni tõhustamise kohta teostatud uuring on Eestis esmakordne. Antud uuring võimaldab edasiarengut Päästeameti ja KOVi koostöö ja kommunikatsiooni parendamiseks ning aitab teadvustada vajaminevaid teadmisi, oskusi, ressursse.

VIIDATUD ALLIKAD

- Almklov, P. G., Antonsen, S., Bye, R., & Øren, A. (2018). Organizational culture and societal safety: Collaborating across boundaries. *Safety Science*, 110, 89–99. doi: 10.1016/j.ssci.2017.12.029
- Alonso, J. M., Clifton, J., Diaz–Fuentes, D. (2015). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17(5), 643–660. doi: 10.1080/14719037.2013.822532
- Arumäe, U. (2012). *Juhtimine ja õigus I osa. Sissejuhatus õigusesse*. Loengumaterjal. Tallinn: EBS Print OÜ. ISBN 978-9949-30-611-4.
- Ball, R., Forbes, T., Parris, M., & Forsyth, L. (2010). The Evaluation of Partnership Working in the Delivery of Health and Social Care. *Public Policy and Administration*, 25(4), 387–407. doi: 10.1177/0952076709356885
- Bedwell, W. L., Wildman, J. L., DiazGranados, D., Salazar, M., Kramer, W. S., & Salas, E. (2012). Collaboration at work: An integrative multilevel conceptualization. *Human Resource Management Review*, 22, 128–145. doi:10.1016/j.hrmr.2011.11.007
- Bengtsson, M., & Kock, S. (2014). Coopetition—Quo vadis? Past accomplishments and future challenges. *Industrial Marketing Management*, 43(2), 180–188. doi:10.1016/j.indmarman.2014.02.015
- Bonvicini, S., Ganapini, S., Spadoni, G., & Cozzani, V. (2012). The Description of Population Vulnerability in Quantitative Risk Analysis. *Risk Analysis*, 32(9), 1576–1594. doi: 10.1111/j.1539-6924.2011.01766.x
- Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organisations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Britannica Online Encyclopedia. (2020). Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/state-sovereign-political-entity>
- Bruck, D., Ball, M., & Thomas, I. R. (2011). Fire fatality and alcohol intake: Analysis of key risk factors. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 72(5), 731–736. doi: 10.15288/jsad.2011.72.731

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–633. doi: 10.1111/puar.12432
- Byun, N. (2019). Fire safety in planning of elderly residential facilities: a case study from Korea. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, 18(6), 617–626. doi:10.1080/13467581.2019.1696807
- Cannon, J. P., Achrol, R. S., Gundlach, G. T. (2000). Contracts, norms, and plural form governance. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 28(2), 180–194. doi: 10.1177/0092070300282001
- Cobin, J. M. (2014). Theory review: Does fire safety regulation work? Lessons from Turin, Italy. *Planning Theory*, 13(2), 189–209. doi: 10.1177/1473095213488772
- Cooper, N. J., Kendrick, D., Achana, F., Dhiman, P., He, Z., Wynn, P., Le Cozannet, E., Saramago, P., & Sutton, A. J. (2012). Network Meta-analysis to Evaluate the Effectiveness of Interventions to Increase the Uptake of Smoke Alarms. *Epidemiologic Reviews*, 34(1), 32–45. doi: 10.1093/epirev/mxr015
- Coty, M.-B., McCammon, C., Lehna, C., Twyman, S., & Fahey, E. (2015). Home fire safety beliefs and practices in homes of urban older adults. *Geriatric Nursing*, 36, 177–181. doi:10.1016/j.gerinurse.2014.12.013
- Creswell, J. W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches* (4 ed). London: Sage Publications Ltd. ISBN 978-1-4522-2609-5
- Dahl, M. (2014). *Organisatsiooni sisekoostööd soodustavad ja takistavad tegurid Eesti toidutööstusettevõtete näitel*. (Magistritöö). Loetud aadressil <http://hdl.handle.net/10062/43000>
- Degel, D., Wiesche, L., Rachuba, S., & Werners, B. (2014). Reorganizing an existing volunteer fire station network in Germany. *Socio-Economic Planning Sciences*, 48(2), 149–157. doi: 10.1016/j.seps.2014.03.001
- Dhanasai, C., & Parkhe, A. (2006). Orchestrating innovation networks. *The Academy of Management Review*, 31(3), 659–669. doi: 10.5465/amr.2006.21318923
- Dvorak, J., & Civinskas, R. (2018). The determinants of cooperation and the need for better communication between stakeholders in EU countries: the case of posted workers. *Polish Journal of management studies*, 18(1), 94–107. doi: 10.17512/pjms.2018.18.1.08

- Eesti Vabariigi Põhiseadus. (1992). *Riigi Teataja*, 26, 349. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (1985). *Riigi Teataja II*, 26, 95. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
- Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, 99(3), 327–346. doi: 10.1017/S0003055405051695
- Ferraro, G., & Iovanella, A. (2015). Organizing collaboration in inter-organizational innovation networks, from orchestration to choreography. *International Journal of Engineering Business Management*, 7(24), 1–14. doi: 10.5772/61802
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. 4th ed. California: SAGE.
- Furmankiewicz, M., Macken–Walsh, A., & Stefańska, J. (2014). Territorial governance, networks and power: cross-sectoral partnerships in rural Poland. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 96(4), 345–361. doi: 10.1111/geob.12056
- Glanze, K., & Rimer, B. (2005). *A Guide For Health Promotion Practice*. U.S. Department of Health and Human Services. (2nd Edition). U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute. Retrieved from https://cancercontrol.cancer.gov/brp/research/theories_project/theory.pdf
- Gregory, A. (2007). Involving Stakeholders in Developing Corporate Brands: the Communication Dimension. *Journal of Marketing Management*, 23(1-2), 59–73. doi:10.1362/026725707X178558
- Haigh, N., & Hoffman, A. J. (2014). The New Heretics: Hybrid Organizations and the Challenges They Present to Corporate Sustainability. *Organization & Environment*, 27(3), 223–241. doi: 10.1177/1086026614545345
- Haigh, N., Walker, J., Bacq, S., & Kickul, J. (2015). Hybrid Organizations: Origins, Strategies, Impacts and Implications. *California Management Review*, 57(3), 5–12, doi: 10.1525/cmr.2015.57.3.5
- Haldusreformi seadus. (2016). *Riigi Teataja I*. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/121062016001?leiaKehtiv>
- Halvorsen, K., Almklov, P. G., & Gjørund, G. (2017). Fire safety for vulnerable groups: The challenges of cross-sector collaboration in Norwegian municipalities. *Fire Safety Journal*, 92, 1–8. doi: 10.1016/j.firesaf.2017.05.001

- Hansson, L. (2011). The tactics behind public transport procurements: An integrated actor approach. *European Transport Research Review*, 3(4), 197–209. doi: 10.1007/s12544-011-0057-2
- Hansson, L., & Weinholt, A. (2019). New Frontline Actors Emerging from Cross-Sector Collaboration: Examples from the Fire and Rescue Service Sector. *Public Organization Review*, 19(4), 519–539. doi: 10.1007/s11115-018-0416-8
- Hardy, C., Phillips, N., & Lawrence, T. B. (2003). Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. *Journal of Management Studies*, 40(2), 321–348. doi: 10.1111/1467-6486.0034
- Harpur, A. P., Boyce, K. E., & McConnell, N. C. (2013). An investigation into the circumstances surrounding fatal dwelling fires involving very young children. *Fire Safety Journal*, 61, 72–82. doi: 10.1016/j.firesaf.2013.08.008
- Higgins, E., Taylor, M., & Francis, H. (2012). A Systemic Approach to Fire Prevention Support. *Systemic Practice & Action Research*, 25(5), 393–406. doi: 10.1007/s11213-012-9229-9
- Higgins, E., Taylor, M., Jones, M., & Lisboa, P. J. G. (2013). Understanding community fire risk- a spatial model for targeting fire prevention activities. *Fire Safety Journal*, 62, 20–29. doi: 10.1016/j.firesaf.2013.02.006
- Hirsjävi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.
- Holt, D. (2011). Where are they now? Tracking the longitudinal evolution of environmental businesses from the 1990s. *Business Strategy and the Environment*, 20(4), 238–250. doi: 10.1002/bse.697
- Hovik, S., & Hanssen, G. S. (2015). The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*, 93(2), 506–523. doi: 10.1111/padm.12135
- Huxham, C., & Vangen, S. (1996). Working together: key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 9(7), 5–17. doi: 10.1108/09513559610153863
- Hädaolukorra seadus. (2017). *Riigi Teataja I*. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052018006>
- Hämäläinen, R.-M., Aro, A. R., Juel Lau, C., Rus, D., Cori, L., & Syed, A. M. (2016). Cross-sector cooperation in health-enhancing physical activity policymaking: more

- potential than achievements? *Health Research Policy and Systems*, 14(33), 1–12. doi:10.1186/s12961-016-0103-6
- Ind, N., Iglesias, O., & Schultz, M. (2013). Building Brands Together: Emergence and Outcomes of Co-Creation. *California Management Review*, 55(3), 5–26. doi:10.1525/cmr.2013.55.3.5
- Kabus, J., Kana, R., & Nowakowska–Grunt, J. (2018). Public Management in local government units in the example of the municipality of Mstów. *International Journal of Engineering & Technology*, 7(28), 262–266. doi: 10.14419/ijet.v7i2.28.12940
- Kalmus, V., Masso, A., & Linno, M. (2015). *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Loetud aadressil <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys>
- Kasmel, A., & Lipand, A. (2007). *Tervisearenduse teooria ja praktika I. Sissejuhatus salutoloogiasse*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda.
- Katsonis, M., & Botros, M. (2015). Digital Government: A Primer and Professional Perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 74(1), 42–52. doi: 10.1111/1467-8500.12144
- Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., & Lõhmus, M. (2019). *Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus*. Analüüsi lõpparuanne. Tallinna Ülikool. Loetud aadressil https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy and Politics*, 40(4), 187–206. doi: 10.1332/030557312X655431
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). *Riigi Teataja I*, 37, 558. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312632?leiaKehtiv>
- Kohv, M. (2015). *Kohalike omavalitsuste roll tuleohutusalaselt turvalisema elukeskkonna kujundamisel Jõgevamaa näitel*. (Lõputöö). Loetud aadressil <https://digiriiul.sisekaitse.ee/handle/123456789/519>
- Kozma, G., Czimre, K., & Matyas, S. (2015). Local governments and public security: Position of the public security in the municipal council committees of the local governments of Hungary. *Romanian Review on Political Geography*, 17(1), 38–45.

- Knuth, D., Schulz, S., Kietzmann, D., Stumpf, K., & Schmidt, S. (2017). Better safe than sorry - Emergency knowledge and preparedness in the German population. *Fire Safety Journal*, 93, 98–101. doi:10.1016/j.firesaf.2017.08.003
- Kruzmetra, Z., Bite, D., & Kronberga, G. (2018). Government-citizen communication in rural municipalities in Latvia. *Economic Science for Rural Development*, 48, 154–162. doi:10.22616/ESRD.2018.080
- Kulenkamp, A. (2005). Intercultural Communication: Bridging the Gap. *Minnesota Fire Chief*, 41(5), 44–46.
- Kõuts-Klemm, R., & Seppel, K. (2018). *Juhatus meedia ja kommunikatsiooni teooriatesse*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Hybrid Collaborative Arrangements: The welfare administration in Norway – between hierarchy and network. *Public Management Review*, 17(7), 1–21, doi: 10.1080/14719037.2015.1029349
- Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. R. & Randmaa-Liiv, T. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17(7), 927–939. doi:10.1080/14719037.2015.1029344
- Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid*. Tallinn: TLÜ Kirjastus.
- Lehna, C., Merrell, J., Furmanek, S., & Twyman, S. (2017). Home fire safety intervention pilot with urban older adults living in Wales. *Burns*, 69–75. doi: 10.1016/j.burns.2016.06.025
- Lehna, C., Twyman, S., Fahey, E., Coty, M.-B., Myers, J., Williams, J., Scrivener, D., & Wishnia, G. (2017). An organizational process for promoting home fire safety in two community settings. *Burns*, 43(1), 162–168. doi: 10.1016/j.burns.2016.07.016
- Lewis, L. K. (2006). Collaborative Interaction: Review of Communication Scholarship and a Research Agenda. *Annals of the International Communication Association*, 30(1), 197–247. doi:10.1080/23808985.2006.11679058
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Matsuura, K. (2001). *Universal declaration on cultural diversity*. UNESCO: Paris.
Retrieved from

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/5_Cultural_Diversity_EN.pdf

- McDermott, H., Haslam, R., & Gibb, A. (2007). The interaction between design and occupier behaviour in the safety of new homes. *Accident Analysis & Prevention*, 39(2), 258–266. doi: 10.1016/j.aap.2006.07.011
- McGuire, M., & Silvia, C. (2010). The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management. *Public Administration Review*, 70(2), 279–288. doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02134
- Musacchio, G., & Solarino, S. (2019). Seismic risk communication: an opportunity for prevention. *Bollettino di Geofisica Teorica ed Applicata*, 60(2), 295–314. DOI: 10.4430/bgta0273
- Mäeker, M. (2018). *Keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheline koordinatsioon tuleohutuse alases ennetustöös*. (Magistritöö). Loetud aadressil <https://digikogu.taltech.ee/et/item/cb4a343d-ca1e-4091-afd9-294b6525f151>
- Mäeltsemees, S. (2002). *Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I: Euroopa integratsioon*. Tallinn: TTÜ Kirjastus.
- Mytton, J., Goodenough, T., & Novak, C. (2017). Children and young people's behaviour in accidental dwelling fires A systematic review of the qualitative literature. *Safety Science*, 96, 143–149. doi:10.1016/j.ssci.2017.03.019
- Noorkõiv, R. (2018). *Haldusreformi taustategurid ja -trendid*. Eesti. Tallinn: Menu Meedia.
- Ojava, R. (2019). *Hukkunuga tulekahjud, 2018. aasta*. Tallinn: Päästeamet. Loetud aadressil <https://www.rescue.ee/files/2019-04/tulekahjudes-hukkunud-2018.pdf?d9d6b8a32b>
- Olle, V. (2002). *Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus. Loetud aadressil <http://hdl.handle.net/10062/1302>
- Painter, J., & Jeffrey, A. (2009). *Political Geography* (2nd ed.) London: Sage Publications. Ltd. ISBN 978-1-4129-0138-3.
- Panjaitan, R. B., Sumartono, Sarwono, & Saleh, C. (2019). The role of central government and local government and the moderating effect of good governance on forest fire policy in Indonesia. *Benchmarking: An International Journal*, 26(1), 147–159. doi:10.1108/BIJ-12-2017-0336

- Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311, doi: 10.1111/1467-9299.00102
- Ponguta, L. A., Aggio, C., & Moore, K. (2019). Exploratory Analysis of Decentralized Governance and Its Implications for the Equity of Early Childhood Education Services in Four Countries of Europe and Central Asia. *International Journal of Research and Development*, 39(3), 326–342. doi: 10.1080/09575146.2019.1634009
- Päästeamet. (2016). *Päästeameti strateegia aastani 2025*. Loetud aadressil: <https://www.rescue.ee/files/2018-10/srateegia-est-web.pdf?eeca875776>
- Päästeamet. (2017). *Elanikkonna tuleohutusalase teadlikkuse tõstmise tegevuskava*. Sisedokument
- Päästeamet. (2018). *Juhitud partnerlus kohalike omavalitsustega*. Sisedokument
- Päästeamet. (2018). *Kommunikatsioonistrateegia lühiversioon. Sõnumigruppide toimimise põhimõtted*. Sisedokument
- Päästeamet. (2018). *KOV ohutusala-uuringu 2018 raport ja edasised tegevused*. Sisedokument
- Päästeamet. (2019). *Päästeameti aastaraamat 2018*. Loetud aadressil https://www.rescue.ee/files/2019-04/1555570808_pa-aastaraamat-2018-final-est-17042019.pdf
- Päästeamet. (2019). *Kahe aastaga tehti Eestis tuleohutuks 663 kodu*. Loetud aadressil <https://www.rescue.ee/et/uudised/kahe-aastaga-tehti-eestis-tuleohutuks-663-kodu-495>
- Päästeamet. (2020). *Päästeameti aastaraamat 2019*. Loetud aadressil https://issuu.com/estonianrescueboard/docs/pa_aastaraamat_2019_est_veeb_rgb?fbclid=IwAR2hdBAbW08HRu_sMCchP0yYSkjuw83OY-JdfGpRXk5BZZ_HZd8cNgGdAyk
- Päästeamet. (2020). *Päästeameti statistika*. Loetud aadressil <https://www.rescue.ee/et>
- Päästeseadus. (2010). *Riigi Teataja I*, 24, 115. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011206?leiaKehtiv>
- Rauza, N., & Tambovceva, T. (2018). Analysis of fire risk impact on real estate in Latvia. *Economics science for rural development*, 48, 212–219. doi:10.22616/ESRD.2018.087

- Rahandusministeerium. (2018). *Ühinemiste tulemused*. Loetud aadressil <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>
- Reiljan, J., & Timpmann, K. (2010). Kohalike omavalitsuste tuluautoomia probleemid ja arenguvõimalused Eestis. *Eesti majanduspoliitilised väitlused: Majanduspoliitika teooria ja praktika*, 18, 605–611. Loetud aadressil http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2010/47_Janno_Reiljan_Kadi_Timpmann.pdf
- Rissanen, M. (2016). *Crisis Preparedness through Co-operation between Municipalities and Non-Governmental Organizations*. (Master Thesis). Retrieved from https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/50629/4/URN_NBN_fi_jyu-201606293376.pdf
- Ritchie, B. W., Dorrell, H., Miller, D., & Miller, G. A. (2004). Crisis communication and recovery for the tourism industry: Lessons from the 2001 foot and mouth disease outbreak in the United Kingdom. *Journal of Travel and Tourism Marketing*, 15(2–3), 199–2016. doi: 10.1300/J073v15n02_11
- Robinson, E. H. (2013). The Distinction Between State and Government. *The Geography Compass*, 7(8), 556–566. doi: 10.1111/gec3.12065
- Runefors, M., Johansson, N., & van Hees, P. (2017). The effectiveness of specific fire prevention measures for different population groups. *Fire Safety Journal*, 91, 1044–1050. doi:10.1016/j.firesaf.2017.03.064
- Sakata, M. (2004). A cost frontier approach for estimating the determinants of cost inefficiency in Japanese fire protection management. *Journal of Asian Economics*, 15, 579–590. doi: 10.1016/j.asieco.2004.04.002
- Saramago, P., Manca, A., Cooper, N. J., Sutton, A. J., Hayes, M., Dunn, K., & Kendrick, D. (2014). Cost-effectiveness of interventions for increasing the possession of functioning smoke alarms in households with pre-school children: A modelling study. *BMC Public Health*. 14(1), 63–82. doi: 10.1186/1471-2458-14-459
- Sawatsky, A., Ratelle, J., & Beckman, T. (2019). Qualitative Research Methods in Medical Education. *Anesthesiology*, 131(1), 14–22. doi: 10.1097/ALN.0000000000002728
- Scandellius, C., & Cohen, G. (2016). Sustainability program brands: Platforms for collaboration and co-creation. *Industrial Marketing Management*, 57, 166–176. doi: 10.1016/j.indmarman.2016.02.001

- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Los Angeles: Sage.
- Sellenberg, U. (2017). *Koostöövõrgustike arendamine avalikus sektoris SA Innove Põhja-Eesti Rajaleidja keskuse näitel*. Magistritöö. Loetud aadressil <http://hdl.handle.net/10062/57692>
- Senthilkumaran, M., Nazari, G., MacDermid, J. C., Roche, K., & Sopk, K. (2019). Effectiveness of home fire safety interventions. A systematic review and metaanalysis. *PLoS ONE*, 14(5), 1–18. doi:10.1371/journal.pone.0215724
- Shon, J., & Cho, Y. K. (2019). Fiscal Decentralization and Government Corruption: Evidence from U.S. States. *Public Integrity*, 22(2), 1–18. doi:10.1080/10999922.2019.1566427
- Sifaki–Pistolla, D., Chatzea, V.–E., Vlachaki, S.–A., Melidoniotis, E., & Pistolla, G. (2017). Who is going to rescue the rescuers? Post-traumatic stress disorder among rescue workers operating in Greece during the European refugee crisis. *Social Psychiatry & Psychiatric Epidemiology*, 52(1), 45–54. doi: 10.1007/s00127-016-1302-8
- Siseministeerium. (2014). *Siseturvalisuse arengukava 2015–2020*. Loetud aadressil: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf
- Siseministeerium (i.a). *Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal*. Loetud aadressil https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hadaolukorra_riskikommunikatsiooni_juhendmaterjal.pdf
- Straka, T. M., Di Fonzo, M. M. I., Butt, N., Bal, P., & Corrigan, C. (2018). Conservation leadership must account for cultural differences. *Journal for Nature Conservation*, 43, 111–116. doi: 10.1016/j.jnc.2018.03.003
- Strömpl, J., & Lepik, K. (2014). *Põhistatud teooria*. Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Loetud aadressil <http://samm.ut.ee/pohistatud-teooria>
- Zeng, M., & Chen, X. (2003). Achieving Cooperation in Multiparty Alliances: A Social Dilemma Approach to Partnership Management. *The Academy of Management Review*. 28(4), 587– 605. doi: 10.5465/AMR.2003.10899383
- Ta, V. M., Frattaroli, S., Bergen, G., & Gielen, A.C. (2006). Evaluated community fire safety interventions in the United States: A review of current literature. *Journal of Community Health*, 31(3), 176 –197. doi: 10.1007/s10900-005-9007-z

- Taluste, O. (2018). *Haldusreformi alused ja õiguslikud valikud. Eesti*. Tallinn: Menu Meedia.
- Taylor, M., Higgins, E., Lisboa, P., Jarman, I., & Hussain, A. (2016). Community fire prevention via population segmentation modelling. *Community Development Journal*, 51(2), 229–247. doi:10.1093/cdj/bsv006
- Taylor, M., Appleton, D., Keen, G., & Fielding, J. (2019). Assessing the effectiveness of fire prevention strategies. *Public Money & Management*, 39(6), 418–427. doi: 10.1080/09540962.2019.1579439
- Tuleohutuse seadus. (2010). *Riigi Teataja I*, 24, 116. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13314859?leiaKehtiv>
- Uku, H. (2016). *Hukkunuga tulekahjud. 2015. aasta*. Tallinn: Päästeamet.
- Uku, H. (2017). *Hukkunuga tulekahjud, 2016. aasta*. Tallinn: Päästeamet. Loetud aadressil <https://www.rescue.ee/files/Tulekahjudes%20hukkunud/Anal%C3%BC%C3%BCsid/tulesurmad-12-kuud-2016-3-.pdf?9df75de11>
- Uku, H. (2018). *Hukkunuga tulekahjud, 2017. aasta*. Tallinn: Päästeamet. Loetud aadressil <https://www.rescue.ee/files/Tulekahjudes%20hukkunud/Anal%C3%BC%C3%BCsid/tulesurmad-12-kuud-2017.pdf?9ada6a9748>
- Uuetoa, M., & Oidersalu, E. (2020). *Tulekahjud 2019. aastal*. Tallinn: Päästeamet. Loetud aadressil <https://www.rescue.ee/files/2020-05/2019-tk-kokkuvote.pdf?a26b0b33c1>
- Valkama, P., & Bailey, S. J. (2018). Pricing joint use of municipal services: Theoretical perspectives and regulatory issues. *Financial Accountability & Management*, 35, 20–36. doi:10.1111/faam.12180
- van Bueren, E. M., Koppenjan, J. F.M., & Klijn, E.–H. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193–212. doi: 10.1093/jopart/mug017
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2011). It's all B2B...and beyond: Toward a systems perspective of the market. *Industrial Marketing Management*, 40(2), 181–187. doi: 10.1016/j.indmarman.2010.06.026

- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2016). Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), 5–23. doi: 10.1007/s11747-015-0456-3
- Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, edited by M. Painter and J. Pierre, 92–111. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wilkins, P., Phillimore, J., & Gilchrist, D. (2015). Public Sector Collaboration: Are We Doing It Well and Could We Do It Better? *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 318–330. doi: 10.1111/1467-8500.12183
- World Health Organization. (2011). *Burn Prevention: Success stories and lessons learned*. ISBN 978 92 4 150118 7
- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool.

Lisa 1. Kohalike omavalitsuste esindajate intervjuude analüüs

Jrk	Küsimused	K1	K2	K3	Pärnumaa	K4	K5	K6	K7	K8	Ida-Virumaa
1	Koostöö ja kommunikatsiooni eesmärgid	x	x	x	100%		x	x		x	60%
2	Koostöö ja kommunikatsiooni toimumine	x	x	x	100%	x	x	x	x	x	100%
3	Valitsusasutuste kaasamine		x	x	67%		x	x		x	60%
4	KOV tegevused tuleohutusalases ennetuses	x	x	x	100%	x		x	x	x	80%
5	Muukeelne elanikkond ja kultuurilised erinevused		x		33%	x		x	x	x	80%
6	KOV võimalused tuleohutusalases ennetustöös		x	x	67%	x	x	x	x		80%
7	KOV kaasamine tuleohutusalasesse ennetustöösse	x	x	x	100%	x	x			x	60%
8	Abi tuleohutuse tagamisel ja koostöö hindamine		x	x	67%	x	x	x	x	x	100%
9	Probleemid koostöös ja kommunikatsioonis	x	x		67%	x				x	40%
10	Koostöö ja kommunikatsiooni arendamine	x		x	67%		x			x	40%
11	Ettepanekud kommunikatsiooni ja koostöö tõhustamiseks	x		x	67%	x	x	x	x		80%
12	Kodukülastustel puuduste märkamine (küttekolded, suitsuandurid, jms)	x	x	x	100%	x		x	x	x	80%
13	Abivajavajavad inimesed	x	x		67%			x	x	x	60%
14	Info edastamine Päästeametile	x	x	x	100%	x		x		x	60%

Allikas: autori koostatud

Lisa 2. Päästeameti esindajate intervjuude analüüs

Jrk	Küsimused	A1	A2	A3
1	Koostöö ja kommunikatsiooni eesmärk		x	x
2	Koostöö ja kommunikatsiooni toimumine	x	x	x
3	Valitsusasutuste kaasamine	x	x	x
4	KOV tegevused tuleohutusalas esnetuses	x	x	x
5	Muukeelne elanikkond ja kultuurilised erinevused	x	x	x
6	KOV võimalused tuleohutusalas esnetustöös	x	x	x
7	KOV kaasamine tuleohutusalas esnetustöösse	x	x	x
8	Abi tuleohutuse tagamisel ja koostöö hindamine	x	x	x
9	Probleemid koostöös ja kommunikatsioonis	x	x	x
10	Koostöö ja kommunikatsiooni arendamine	x	x	
11	Ettepanekud kommunikatsiooni ja koostöö tõhustamiseks		x	x
12	Kodukülastustel puuduste märkamine (küttekolded, suitsuandurid, jms)	x	x	x
13	Abivajavajavad inimesed			x
14	Info KOVist	x	x	x

Allikas: autori koostatud

Lisa 3. Persoonad

		
Nimi	Mati (ca 60)	Mari (ca 70)
Kirjeldus	Mees, 60 aastane, lahutatud Elab üksi kortermajas Ei pea tuleohutusest lugu Suitsetab voodis või diivanil Tarbib alkoholi Suitsuandur puudub Abi ei otsi, elab varisemisohtlikus majas	Naine, 70 aastane, üksik Elab üksi eramajas Ei pea tuleohutusest lugu Suitsetab diivanil või voodis Tarbib alkoholi Suitsuandur olemas ja rakendub tööle Abi ei otsi, elab koos lemmikloomadega
Sotsiaalne taust	Töötu Pensionär Muukeelne Liikumisraskus, füüsiline puue	Pensionär Muukeelne Terviseprobleemid Liikumisraskus ja kuulmispuue

Allikas: autori koostatud Päästeameti aastaraamat, 2018 põhjal

Lisa 4. Intervjuu kava kohalike omavalitsuste töötajatele

Intervjuu eesmärk on uurida Päästeameti ja Eesti kohalike omavalitsuste tuleohutusala se koostöö ja kommunikatsiooni tõhustamist.

Intervjueerimiseks küsitakse luba ning lepitakse kokku aeg intervjuuks. Intervjuu alguses tutvustatakse uurijat ja uurimust ning lepitakse kokku sinatamine ja teietamine. Selgitatakse, et uurimuses osalemine on vabatahtlik ning intervjueeritaval on alati õigus intervjuu katkestada või vastamisest keelduda. Samuti palutakse luba intervjuu salvestamiseks ning kinnitatakse, tagatakse vastajate anonüümsus ning hiljem salvestused kustutatakse.

1. Millised on KOVi ja Päästeameti vahel tuleohutusala se koostöö ja kommunikatsiooni eesmärgid?
2. Kuidas peaks Teie arvates toimuma koostöö ja kommunikatsioon KOV ja Päästeameti vahel?
3. Millised valitsustasandid (valitsus, ministeerium, riigiametid) peaks olema koostöösse ja kommunikatsiooni kaasatud?
4. Palun kirjeldage, mida teeb KOV, et tagada elanikkonnale tuleohutus alasel turvalisem elukeskkond?
5. Palun kirjeldage, kas kultuurilised erinevused on takistuseks tuleohutuse tagamisel ja kuidas Te kaasate muukeelset elanikkonda?
6. Millised on KOVi võimalused tuleohutusala ses ennetustöös?
7. Kas ja millisel määral kaasatakse KOV tuleohutusala sesse ennetustöösse?
8. Kas ja millist abi soovib KOV Päästeameti poolt? Kuidas hindate omavahelist koostööd?
9. Millised on Teie arvates KOV ja Päästeameti vahelised probleemid koostöö ja kommunikatsiooni korraldamisel?
10. Milliseid võimekusi peavad KOV ja Päästeamet arendama koostöö ja kommunikatsiooni parendamiseks?
11. Millised on Teie ettepanekud, kuidas tõhustada koostööd ja kommunikatsiooni KOV ja Päästeameti vahel?
12. Kas kodukülastusi tehes jälgite küttekollete seisukorda, suitsuandurite olemasolu, elektri juhtmete olukorda jms?

13. Kui palju on teie piirkonnas abivajavaid perekondasid ja millised perekonnad on kõige probleemsemad?

14. Kirjeldage palun, kas ja kuidas edastate info Päästeametile toimetulekuraskustega elanikest, alkoholiprobleemidega isikutest, üksi elavatest pensionäridest, suurperedest jms.

Lisa 5. Intervjuu kava Päästeameti töötajatele

Intervjuu eesmärk on uurida Päästeameti ja Eesti kohalike omavalitsuste tuleohutusalase koostöö ja kommunikatsiooni tõhustamist.

Intervjueerimiseks küsitakse luba ning lepitakse kokku aeg intervjuuks. Intervjuu alguses tutvustatakse uurijat ja uurimust ning lepitakse kokku sinatamine ja teietamine. Selgitatakse, et uurimuses osalemine on vabatahtlik ning intervjueeritaval on alati õigus intervjuu katkestada või vastamisest keelduda. Samuti palutakse luba intervjuu salvestamiseks ning kinnitatakse, tagatakse vastajate anonüümsus ning hiljem salvestused kustutatakse.

1. Millised on KOVi ja Päästeameti vahel tuleohutusalase koostöö ja kommunikatsiooni eesmärgid?
2. Kuidas peaks Teie arvates toimuma koostöö ja kommunikatsioon KOV ja Päästeameti vahel?
3. Millised valitsustasandid (valitsus, ministeerium, riigiametid) peaks olema koostöösse ja kommunikatsiooni kaasatud?
4. Palun kirjeldage, mida teeb KOV, et tagada elanikkonnale tuleohutus alaselts turvalisem elukeskkond?
5. Palun kirjeldage, kas kultuurilised erinevused on takistuseks tuleohutuse tagamisel ja kuidas Te kaasate muukeelset elanikkonda?
6. Millised on KOVi võimalused tuleohutusalases ennetustöös?
7. Kas ja millisel määral kaasatakse KOV tuleohutusalasesse ennetustöösse?
8. Kas ja millist abi soovib KOV Päästeameti poolt? Kuidas hindate omavahelist koostööd?
9. Millised on Teie arvates KOV ja Päästeameti vahelised probleemid koostöö ja kommunikatsiooni korraldamisel?
10. Milliseid võimekusi peavad KOV ja Päästeamet arendama koostöö ja kommunikatsiooni parendamiseks?
11. Millised on Teie ettepanekud, kuidas tõhustada koostööd ja kommunikatsiooni KOV ja Päästeameti vahel?
12. Kas kodukülastusi tehes jälgite küttekollete seisukorda, suitsuandurite olemasolu, elektrijuhtmete olukorda jms?

13. Kui palju on teie piirkonnas abivajavaid perekondasid ja millised perekonnad on kõige probleemsemad?

14. Kirjeldage, kuidas jõuab KOVist tulenev info toimetuleku raskustega elanikest, alkoholiprobleemidega isikutest, üksi elavatest pensionäridest, suurperedest jms Päästeametisse.

SUMMARY

RAISING THE EFFICIENCY OF THE COOPERATION AND COMMUNICATION BETWEEN THE RESCUE BOARD AND LOCAL GOVERNMENTS OF ESTONIA IN THE AREA OF FIRE SAFETY

BJÖRN RANNAMÄGI

The master's thesis studied the cooperation and coordination processes between different levels of government, models of cooperation and communication between the state and the local levels, and cooperation between different levels of government in ensuring fire safety of the population. Analysis of the theoretical sources brought out different positions and interpretations of coordination, cooperation and communication but showed the importance of interpersonal relations and principles for working together as the determining factors in the functioning of cooperation networks.

A brief overview of coordination mechanisms and their functioning in the public sector, also of the principles of cooperation and communication was presented based on sources of literature. It was found as a result of the analysis of literature that the keyword for the functioning of cooperation between government agencies in the public sector is the cooperation networks. Creation and successful functioning of cooperation networks helps to solve different problems, including social problems, and contributes to the achievement of common goals. Functioning of a network is affected by earlier workplace culture, customary practice and attitudes caused by lack of knowledge.

A survey was conducted for the achievement of the goal of the master's thesis to be able to make suggestions for the improvement of the cooperation and communication between the Rescue Board and local governments and identify any capacities which should be developed between the parties in this area. Five local governments participated in the survey, including three representatives of local governments from the Pärnu County and five representatives of local governments from the Ida-Viru County, and in addition three Rescue Board officials, two from Ida-Viru and one from the Pärnu County. The qualitative research method was

used for the conduction of the study. Empirical information was gathered by means of document analysis and semi-structured interviews. It was found as a result of document analysis that local governments are not required by law to organise fire safety prevention but that local governments can also contribute to fire safety prevention in case of availability of sufficient resources. It is necessary to use risk communication for the fire safety prevention activities as it raises the awareness of the population and promotes changes in attitudes and behaviour. Also the profile of fire-related fatalities was identified and the target groups who should be involved in fire safety prevention activities were mapped. Interviews were analysed by using a subtype of qualitative content analysis – thematic analysis. According to the evaluation of the author of the master's thesis, the results of the research confirmed the absence of major problems in the communication between the Rescue Board and local governments and its smooth functioning. Both parties pointed out different shortcomings but the Rescue Board sees considerably more areas of concern in its cooperation with local governments than the local governments. Problems in cooperation were pointed out both by officials from the East and West Regions of the Rescue Board. In the Pärnu County the cooperation with the local rescue unit can be regarded as effective but there are problems with cooperation with certain local governments of the Ida-Viru County. Local governments of the Pärnu County have not made efforts to involve the Russian population but also in East Estonia which has a large proportion of Russian speakers there are no systematic activities for the involvement of the Russian-speaking population of Estonia.

Local governments and the Rescue Board also regard the training of officials as a necessary area of cooperation to be able to notice people who need assistance and communicate the respective information to both parties. It is important to ensure sustainable continuation of projects for the improvement of the fire safety of homes, thus the cooperation has to rely more on the project-based approach.

All parties should be interested in reducing fire-related fatalities. It is important to find the common interests of different partner organisations and therefore coordinate their activities in fire safety prevention activities. Therefore it is necessary to set common goals and involve also target groups as appropriate.

More active cooperation with local village societies and village elders should be achieved in the development of the capacities for cooperation and communication between local

governments and the Rescue Board. Different round tables should be organised more often in cooperation with partners from the local government, police and the emergence medical service.

This is the first study conducted in Estonia on raising the efficiency of cooperation and communication between the Rescue Board and local governments in the area of fire safety. This study will enable the Rescue Board and the local governments to achieve further development for the improvement of the mutual cooperation and communication and to be aware of the knowledge, skills and resources required.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, *Björn Rannamägi*,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Päästeameti ja kohalike omavalitsuste tuleohutusalase koostöö ja kommunikatsiooni tõhustamine,

mille juhendaja on *Arvi Kuura*,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Björn Rannamägi
20.05.2020